

L'Agent Judiciaire
du
Trésor Public

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

Didier GUEILHERS

Professeurs

1936



Première Partie

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE

L'organisation des finances et d'un système de comptabilité destiné à éclairer le Gouvernement par le contrôle mutuel des documents eux-mêmes semble appartenir exclusivement aux temps modernes. Les partisans du régime représentatif revendiquent pour eux la garantie et l'honneur de ces formes protectrices de tous les intérêts sociaux. Mais il ne faut pas fausser en l'exagérant, une doctrine si vraie dans sa généralité, car l'histoire montre que ni l'Ancien Régime ni l'Antiquité elle-même n'ont ignoré tout à fait les éléments et surtout la pratique plus ou moins avancée des règles fondamentales de la comptabilité publique.

A toutes les époques et sous tous les Gouvernements, le Trésor est apparu à des degrés divers comme le répartiteur des richesses nationales. Les encaissements et paiements faits par ses comptables disséminés sur tout le territoire, ont établi entre l'Etat et les particuliers une suite de relations ininterrompues qui n'ont pas toujours été exemptes de difficultés et de contestations dans lesquelles les intérêts de la puissance publique se trouvaient compromis. Aussi la défense ou la poursuite

des droits de l'Etat, en exigeant d'une façon continue des actes conservatoires et des actes d'exécution, a entraîné sous tous les régimes, aux temps modernes comme dans l'Antiquité, la création d'un fonctionnaire qui soit en quelque sorte l'avoué du Trésor.

SECTION I

L'AVOCAT DU FISC A ROME

Désigné sous le nom d'*Aerarium Saturni*, le Trésor public de Rome se trouvait dans le temple de Saturne bâti sur les pentes du Mont Capitolin¹. Il était gardé par les questeurs urbains chargés de la comptabilité générale de l'Etat. La juridiction des procès concernant les dettes dues directement à l'*Aerarium Saturni* appartient à Rome aux Préfets de l'*Aerarium*, en province aux Gouverneurs. L'appel se faisait au Sénat. Mais le Trésor ne paraît pas avoir eu, sous la République, de défenseur spécial. Il semble qu'il était représenté en justice par ses gardiens, les questeurs urbains. Plus tard, la juridiction des procès en ce qui concerne les créances du fisc ou les sommes perçues par des Procuratores impériaux appartient aux magistrats ordinaires jugeant en matière civile. Mais en 53 après J.C. sous le règne de Claude, un sénatus-consulte accorda la juridiction aux Procuratores impériaux jugeant *per cognitionem extraordinariam* chacun dans le ressort de son administration financière sauf appel à l'empereur. Dans les provinces sénatoriales les Gouverneurs avaient la *judicatio* concurremment avec les Procuratores. Nerva enleva cette juridiction aux Procuratores fonctionnant à Rome et en Italie pour la conférer à un

1. Willems, *Droit Public Romain*, p. 218-290.

prêteur spécial (*praetor fiscalis*) mais, après Trajan, la juridiction retourna aux Procuratores. Hadrien chargea des avocats officiels salariés, *Advocati fisci* de la représentation du fisc en justice. C'est la première fois que l'on voit apparaître dans l'Histoire romaine un mandataire spécial, chargé de la représentation des intérêts de l'Etat. Au début il plaide devant les Préfets du Trésor pour les causes de biens vacants. Instituées d'abord à Rome, plus tard en province, les fonctions d'avocat du fisc servaient de début dans la carrière équestre. Au Bas Empire, cet avocat représente les intérêts du fisc dans le procès relatif à l'*Aerarium privatum* ou domaine de la Couronne. Il plaide contre les particuliers devant des magistrats délégués par l'Empereur tel que le Comte du Trésor public ou le Comte du Domaine.

Parmi les *Advocati fisci*, le plus honoré était l'*Advocatus* ou *Patronus fisci summae rei*. Au tribunal du préfet du prétoire d'Orient, les fonctions d'*Advocatus fisci* étaient accordées aux deux plus anciens avocats du barreau qui après une année étaient promus à des dignités supérieures. Auprès des autres tribunaux, il y avait un seul *Advocatus fisci* nommé pour deux années¹.

SECTION II

LE CONTROLEUR GÉNÉRAL DES RESTES

SOUS L'ANCIEN RÉGIME

Sous la royauté, le service du contentieux du Trésor public paraît avoir été longtemps confondu avec l'organe chargé du contrôle juridictionnel des comptes de l'Etat. Les arrêts rendus par les Chambres des Comptes sur les

1. Willems, *op. cit.*, p. 606.

comptes des comptables étaient transmis au Procureur de la Chambre qui devait en prendre connaissance et veiller à leur exécution. Il devait ordonner les poursuites contre les comptables, assurer le recouvrement de leurs restes, de leurs « débits de clair » (débits à recouvrer immédiatement) et des amendes qu'ils pouvaient avoir encourus. A cet effet, le Procureur général près la Chambre des Comptes dressait un état en trois exemplaires destinés au Roi, au Trésorier de l'Epargne et au Receveur général, mentionnant tous les restes, amendes et débits à recouvrer sur les comptables. Jusqu'à la fin du ^{xv}^e siècle et pendant toute la première partie du ^{xvi}^e siècle, les Receveurs généraux de chaque généralité faisaient recette de ces restes. Mais les restes en souffrance s'étendant parfois sur trois ou quatre années, étaient le plus souvent confondus dans la comptabilité avec les recettes de l'année courante et il en résultait une confusion extrême. Aussi l'édit de mars 1553 ordonna la création d'un Receveur général des restes chargé uniquement de la recette des restes et débits. On espérait par cette réforme obtenir une situation beaucoup plus claire et plus nette et éviter toute confusion et toute complaisance de la part du Receveur général des restes dont les fonctions étaient désormais réduites à celles d'un simple caissier effectuant ses recouvrements sur l'ordre du Procureur de la Chambre des Comptes.

En fait, les poursuites et la procédure nécessitées par la négligence ou la mauvaise foi des comptables avaient cessé depuis l'ordonnance du 31 mai 1560, d'être une des attributions du Procureur général pour devenir la principale fonction d'un officier nouveau, le Solliciteur général des restes. Ce titulaire d'office fut remplacé par

le Contrôleur général des restes créé en décembre 1604 par un édit du roi Henri IV¹. Le Contrôleur réunit aux fonctions de Solliciteur celles de Contrôleur des quittances qui appartenaient au Receveur général des restes.

Véritable ancêtre de notre Agent judiciaire moderne, le Contrôleur général des restes « était un officier de la Chambre des Comptes chargé de la poursuite de tous les débets des comptables et des charges prononcées contre eux au jugement de leur compte ». Il exerçait ses fonctions sous l'autorité de la Chambre des Comptes, « et en conséquence des ordres des commissaires par elle établis pour veiller aux poursuites nécessaires, à l'effet d'accélérer l'apurement des comptes et les paiements des débets dus au roi par les comptables de quelque nature qu'ils soient »². Ainsi l'agent chargé de la défense ou de la poursuite des droits du Trésor appartenait encore à la Chambre des Comptes au moment où la déclaration royale du 4 mai 1766 précisa les règles de comptabilité et de procédure que le Contrôleur général des restes devait observer.

Pour exercer ses poursuites, le Contrôleur des restes de chaque Chambre des Comptes³ doit prendre copie de tous les « états finaux » des comptes sur un registre du parquet de la Chambre où ils sont inscrits aussitôt que

1. Cet édit qui constitue « l'acte de naissance » de l'Agent judiciaire actuel a été donné à Paris et enregistré à la Chambre des Comptes, le même mois de décembre. Cote LX, folio 266. Selon Guyot, *Répertoire de jurisprudence* 784, art. : « Contrôleur général des restes », le solliciteur des restes fut supprimé en 1573. Mais il ne donne aucun renseignement sur l'officier qui a tenu ce rôle de 1573 à 1604 soit que la charge ait été supprimée pendant 31 ans, soit qu'elle n'ait existé qu'à titre officieux.

2. Guyot, *op. cit.*, même article.

3. Outre celle de Paris il y avait des Chambres des Comptes à Dijon, Grenoble, Aix, Nantes, Montpellier, Rouen, Pau, Metz, en Lorraine et en Barrois.

jugés¹. D'après les débet et charges qui résultent de ces états finaux, il dresse les contraintes et les fait signifier au comptable par un huissier de la Chambre « à leur personne et à leur véritable domicile ». Si le comptable habitait une ville où il n'y avait pas de Chambre des Comptes, les poursuites étaient exercées par le premier huissier de la juridiction royale requis à cet effet. Les comptables poursuivis n'avaient plus qu'à s'exécuter et à verser leurs débet et entre les mains du Receveur général des restes avec les intérêts de retard calculés au denier douze (8,33 %). Si le comptable ne se mettait pas en règle en payant le débet et en présentant ses requêtes à la Chambre pour l'apurement de ses comptes, le Contrôleur général des restes lui faisait un « itératif commandement » et enfin un « commandement recordé ». Si le compte était apuré, le Contrôleur donnait au comptable un certificat attestant qu'il ne subsistait plus de charges ni de débet et sur ses comptes. Sinon le paiement du débet pouvait être poursuivi par prélèvement sur la finance de l'office du comptable qui était une sorte de cautionnement, Mais, sauf sous Colbert, le cautionnement était rarement exigé. Aussi un édit assura au souverain un privilège illimité sur tous les biens des payeurs et les poursuites engagées par le Contrôleur général des restes pouvaient aboutir à la vente des biens meubles et immeubles des comptables et de leur caution. La procédure se poursuivait devant la Cour des Aides pour parvenir à la vente et à l'ordre qui devait être dressé en conséquence.

1. Article IV, déclaration royale du 4 mai 1766 : « Les Procureurs généraux seront tenus dans le mois après la remise des comptes au Parquet, de remettre au Contrôleur des restes, les extraits des Etats finaux des dits comptes et d'envoyer autant des dits extraits d'états finaux au Contrôleur général des Finances, conformément à l'article 23 de l'ordonnance du mois d'août 1669.

Cependant les comptables en retard pouvaient se soustraire aux sanctions rigoureuses qu'entraînaient les poursuites du Contrôleur des restes en demandant un nouveau délai à la Chambre des Comptes ou en obtenant du Roi remise complète de leur débet par lettres patentes¹. A ces lettres de remise, le comptable préférait parfois les lettres patentes de surséance lorsqu'il avait quelque difficulté à se faire accorder un délai par la Chambre des Comptes. Ces diverses mesures de clémence ne mettaient pas toujours obstacles aux poursuites du Contrôleur des restes et sans être astreint à tenir une comptabilité analogue à celle de l'Agent judiciaire actuel, cet officier devait remettre tous les ans à la Chambre un état de ses travaux pour l'exercice expiré ; il devait joindre aux acquits des contrôles qu'il rendait, les poursuites qu'il avait faites et les significations d'états finaux des comptes apurés à lui faites. Il devait pour chaque comptable assurer l'apurement de tous les comptes antérieurs à la dixième année précédant le dernier compte jugé à peine d'être déchu des droits du rétablissement et du sou par livre qui lui était attribués. En effet, et selon les règles générales de l'administration de l'Ancien Régime, le Contrôleur général des restes était rétribué par les comptables qu'il poursuivait et contre lesquels il avait obtenu gain de cause. Ceux-ci payaient les droits de rétablissements dus pour les poursuites engagées et en outre le sou par livre de toutes les sommes qu'ils portaient au Trésor royal en raison des diligences du Contrôleur général des restes. Ces officiers étaient, en somme, rétribués selon l'importance des reversements

1. Aujourd'hui la remise gracieuse de débet est accordée par le Président de la République (décret publié au *J.O.*, loi du 29 juin 1852, art. 13).

qu'ils faisaient effectuer par le comptable en retard. Ce droit leur avait été confirmé par la déclaration du 14 août 1735 et il fut étendu par la suite. En effet, la déclaration du 4 mai 1766 (interprétée et précisée par un arrêt de la Chambre des Comptes du 2 juin 1767) fit remise aux comptables de tous les débits et de toutes les irrégularités des comptes antérieurs à 1720. Pour compenser le préjudice que cette mesure d'amnistie causait aux Contrôleurs des restes la même déclaration leur permit désormais de percevoir entièrement le droit de rétablissement quelqu'en soit le montant et sans en rendre compte au Roi.

Les fonctions de Conservateur des oppositions qui rentrent également dans les attributions de l'Agent judiciaire du Trésor actuel appartenaient sous l'Ancien Régime à un officier distinct du Contrôleur général des restes et qui n'était pas membre de la Chambre des Comptes. Les Conservateurs des saisies et oppositions faites au Trésor royal « étaient des officiers créés pour la conservation des droits des créanciers sur les paiements qui doivent être faits au Trésor royal »¹. Un édit du mois de mai 1706 créa quatre de ces titulaires d'office et ordonna qu'à l'avenir les saisies et oppositions relativement aux sommes à recevoir au Trésor royal se feraient entre les mains de ces officiers à l'exception des remboursements de rentes sur la Ville et des augmentations de gages, dont les saisies et oppositions sont toujours portées entre les mains des Conservateurs des hypothèques sur les rentes. Supprimés en août 1716, rétablis en 1719, ils étaient au nombre de deux en 1784.

1. Guyot, *Répertoire*. V. article : « Conservateur des saisies et oppositions ».

Selon la déclaration du 17 octobre 1779, «les oppositions qui se font entre les mains des gardes du Trésor royal, au paiement des deniers dus à des particuliers, doivent être signifiées par des huissiers de la Chaîne ou du Conseil ».

D'après les textes, les oppositions devaient être signifiées à Paris, et l'Ancien Régime n'a pas connu dans les provinces des fonctionnaires analogues à nos Trésoriers Payeurs généraux chargés de la conservation des oppositions pour une région déterminée.

Sur ce point comme sur d'autres, la Révolution allait réformer le service du Contentieux du Trésor public et substituer à la multiplicité des personnes et à la vénalité de la fonction, un agent unique, à la fois défenseur des intérêts du Trésor et conservateur des oppositions dont la rémunération serait assurée par le budget général et non plus par les comptables publics ou les simples particuliers.

SECTION III

L'AGENT DU TRÉSOR PUBLIC

En disparaissant, l'Ancien Régime laissa les finances et la comptabilité de l'Etat dans un désordre bien plus grand que ne l'avait fait soupçonner le célèbre « Compte Rendu » de Necker. Aussi dès 1790 l'Assemblée Constituante prépara l'organisation de la Trésorerie nationale et l'apurement des comptes de l'ancien trésor du Roi. Le recouvrement des débets des comptes en retard, les poursuites dirigées contre les débiteurs de l'Etat et même contre d'anciens ordonnateurs, la liquidation de l'actif des communautés religieuses et des communautés

d'arts et métiers demandaient autant d'actes de procédure et d'exécution qui rentreraient dans les attributions d'un agent spécial ayant le pouvoir de représenter le Trésor public devant les tribunaux. Le personnel financier alors en service ne parut pas apte à remplir ces fonctions. Aussi en attendant la suppression des Chambres des Comptes qui survint en 1791 (L. 17-29 sept. 1791) un décret des 20 juillet-15 août 1790 supprima le traitement du Contrôleur des bons d'Etat et l'office de Contrôleur des restes de la Chambre des Comptes. Le même décret faisait nommer par le Roi un ou deux agents chargés du recouvrement des créances actives du Trésor public et de la poursuite des comptables constitués en débet. Ces agents, — et sur ce point l'Assemblée Constituante suivait les errements de la royauté — devaient être rémunérés par une remise sur le montant des sommes qu'ils faisaient rentrer dans les caisses de l'Etat.

La création de l'Agent du Trésor dont les attributions devaient être précisées dans le décret organique des 27-31 août 1791, a été étroitement liée à la réorganisation du service de la Trésorerie auquel il fut rattaché.

En supprimant le Contrôleur général des Finances, le législateur révolutionnaire confia la gestion des deniers publics aux Commissaires de la Trésorerie qui entrèrent en fonction le 1^{er} juillet 1791. Le décret des 8-12 août suivant leur prescrivit de communiquer contre récépissé du Trésor, les titres et renseignements qui pouvaient donner lieu à une action en recouvrement.

Sous le régime financier de 1791, l'Agent du Trésor était aussi à la disposition de l'Assemblée dont il recevait directement les ordres. Si, en procédant à l'apurement des comptes des comptables publics, la Constituante

découvrait des articles sujets à contestation, elle les communiquait à l'Agent du Trésor afin qu'il poursuive le litige devant les tribunaux du district dans lequel étaient établies les caisses administratives ou les régies mises en cause. De même, sur l'ordre du bureau de comptabilité et après avis de l'Assemblée, l'Agent du Trésor pouvait actionner en responsabilité un ministre ou un agent du pouvoir central devant le tribunal de district du domicile du défendeur.

Pendant le Consulat, l'Agent du Trésor procéda sous l'autorité du Ministre des Finances et releva directement de la Direction générale du Trésor dont le titulaire devait être un Conseiller d'Etat assisté de deux administrateurs. Cette direction devint avec l'arrêté consulaire du 5 vendémiaire an X, un Ministère du Trésor qui dura jusqu'en 1815. Depuis cette date, et malgré les réorganisations successives du Ministère des Finances, l'Agent du Trésor a été placé définitivement sous les ordres du Ministre des Finances.

Succédant au Contrôleur général des restes et au Contrôleur des bons d'Etat, l'Agent institué en 1790 porta toutes ses actions devant le tribunal du premier arrondissement de la Ville de Paris « pour y être suivies en la même forme que les matières sommaires ». L'appel des jugements rendus par ce tribunal ne pouvait être porté que devant l'un des autres tribunaux d'arrondissement de Paris. En cas d'appel, les jugements devaient être exécutés par provision qu'ils fussent prononcés en faveur du Trésor ou contre lui. Mais dans ce dernier cas, l'exécution provisoire n'avait lieu que si les parties poursuivantes fournissaient caution. Cette obligation de fournir caution en cas d'exécution contre le

Trésor fut confirmée par une résolution directoriale du 11 fructidor an V et subsiste encore aujourd'hui. Dès son entrée en fonction, l'Agent du Trésor se trouva en présence de travaux aussi importants que variés. Il fut chargé de suivre devant les tribunaux de district du domicile des comptables, les contestations soulevées par l'apurement de leur gestion, et d'assurer le recouvrement de leurs débets. De plus, il devait se conformer au décret des 22 septembre-16 octobre 1791 qui stipulait : « Il sera rendu compte à la Nation à la diligence de l'Agent du Trésor, de l'argent comptant, vente de meubles, effets, créances actives, prix d'immeubles et généralement de tout ce qui appartenait aux communautés religieuses et communautés d'arts et métiers ». Bénéficiant en outre de pouvoirs plus étendus que l'Agent judiciaire du Trésor actuel, il mit en jeu la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs en poursuivant M. de Calonne ancien Contrôleur général des Finances. Enfin le 25 février 1792, l'Assemblée le chargea de rechercher et faire condamner les fabricants de faux assignats et de fausse monnaie.

En organisant l'Agence du Trésor, le décret des 27-31 août 1791 a déterminé dans son article 1^{er} les principes selon lesquels serait tenue la comptabilité du Service : « l'Agent du Trésor public tiendra deux registres ou sommiers. Il énoncera sur le premier les titres de créances actives du Trésor public qui donnent et donneront lieu à des actions pécuniaires. Il portera sur le second les demandes et répétitions formées judiciairement contre la Nation ».

Et l'article 2 : « Il remettra tous les mois aux Commissaires de la Trésorerie un état de situation des différentes

affaires. Cet état qui permettait à l'Assemblée de contrôler les travaux du Service devait être imprimé et publié tous les trois mois. En cas de négligence de sa part, l'Agent du Trésor devenait responsable des sommes dont il n'avait pas assuré la rentrée. Cette responsabilité qui paraît aujourd'hui fort rigoureuse ne jouait qu'en cas d'inaction ou paresse du fonctionnaire. Il ne pouvait être inquiété pour les préjudices qu'il aurait pu causer par ses poursuites. Au reste, l'article 3 du décret des 27-31 août 1791 simplifiait sa tâche lorsqu'il avait une affaire difficile à suivre car il devait en référer aux Commissaires de la Trésorerie : « Lorsque les affaires lui paraîtront susceptibles de difficultés soit avant l'instance, soit pendant la durée de leur instruction, il prendra sur le compte qu'il en rendra aux Commissaires de la Trésorerie, l'avis par écrit des hommes de loi qu'ils lui indiqueront. Il présentera cet avis aux Commissaires qui l'autoriseront à agir de la manière qui leur paraîtra le plus convenable aux intérêts de la Nation ».

Ainsi le décret de 1791 instituait auprès de l'Agent du Trésor ce conseil composé d'avocats et d'avoués du Trésor qui existe encore aujourd'hui. De plus, il conférait le pouvoir de décision et d'initiative non pas à un fonctionnaire simple agent d'exécution, mais aux Commissaires de la Trésorerie politiquement responsables devant une Assemblée et prédécesseurs du Ministre des Finances actuel.

CHAPITRE II

THÉORIE DES MANDATS LÉGAUX

SECTION I GÉNÉRALITÉS

En confiant à un fonctionnaire la défense et la poursuite des intérêts du Trésor public, le décret des 27-31 août 1791 donnait à cet agent qualité pour agir au nom de l'Etat. L'Etat titulaire de droits ne peut les exercer, comme toutes les personnes morales, que par représentation. Or, les administrations publiques et le Trésor en particulier « ne sont pleinement capables que lorsqu'elles sont pleinement, c'est-à-dire régulièrement représentées »¹. Perpétuelles mineures selon la formule des anciens auteurs, elles doivent être traitées comme telles et la tierce personne qui fait l'acte pour leur compte doit être apte à les représenter. Que l'on adopte la théorie de la représentation civile ou la théorie allemande de l'organe², il faut toujours admettre un sujet de droit qui incarne la vie juridique et la volonté de l'être collectif. Au reste, la personne morale peut être

1. Hauriou, *Droit administratif et droit public*, p. 54.

2. Michoud, *Théorie de la personnalité morale*.

représentée par plusieurs organes distincts, entre lesquels il y a partage d'attributions. Chacun représente la personne morale dans un cercle d'action déterminé et en dehors de ce cercle perd la qualité d'organe. Ce cercle d'action constitue la compétence. Cette compétence qui est réglementée dans l'intérêt de l'être collectif et non dans celui de son représentant est généralement établie par une loi lorsqu'il s'agit de personnes morales de droit public. En ce qui concerne l'Etat, les textes ont choisi pour chaque matière, chaque aspect de son activité, l'agent chargé de le représenter. Plus particulièrement, le législateur a désigné les personnes qui représenteraient le Trésor dans les actions en justice intentées par lui ou contre lui. C'est pourquoi l'Agent judiciaire a reçu le mandat légal de se constituer dans toutes les instances actives ou passives auxquelles donnerait lieu la défense des intérêts du Trésor.

L'existence de ce mandat légal a été admise de bonne heure par les jurisconsultes et le *Répertoire de Législation*, par Dalloz aîné (édition de 1862) en fait état dans son article relatif aux actions judiciaires du Trésor public.

« Un ancien chef du service du Contentieux, M. Tour-
« nus, a donné de l'Agent judiciaire du Trésor la défini-
« tion suivante : « Employé supérieur du Ministère des
« Finances, nommé par le Ministre de ce département
« pour représenter le Trésor public dans toutes actions
« actives et passives », et M. Block « l'Agent judiciaire
« du Trésor public est un employé supérieur du Ministère
« des Finances chargé de poursuivre à sa requête et sur
« sa seule signature devant tous juges et tribunaux, le
« recouvrement des créances actives du Trésor public

« ainsi que les comptables en débet et de représenter le
 « Trésor public dans toutes ses actions actives et pas-
 « sives », et le *Répertoire* de Dalloz conclut : « Ces défi-
 « nitions ont considéré l'Agent judiciaire du Trésor,
 « principalement au point de vue de ses attributions,
 « comme *mandataire* chargé de représenter le Trésor
 « public dans ses actions actives et passives ». — Le
 supplément du même ouvrage précise (V. *Trésor*
public N° 518) « que ce fonctionnaire (l'Agent judiciaire
 du Trésor) placé sous l'autorité du Ministre des Finances
 a reçu de la loi *mandat* l'autorisant à poursuivre à sa
 requête et sous sa seule signature... etc... ».

Cette notion de mandat légal trop souvent perdue de vue
 par les diverses administrations de l'Etat a été rappé-
 lée et précisée par un arrêt de la Cour de cassation du
 24 février 1931¹. Une note de M. Pélégry dans le
 même arrêt² retrace l'historique de l'Agent judiciaire
 du Trésor public puis énumère les attributions que
 comporte son mandat légal. En effet, l'étendue de ce
 mandat a varié selon les époques et il convient mainte-
 nant d'en étudier les limites telles que les a fixées le
 législateur³.

SECTION II

DÉCOMBREMENT DU MANDAT LÉGAL DE L'AGENT JUDICIAIRE DU TRÉSOR

1° *Les régies.*

Très large à l'origine, le mandat légal de l'Agent judi-

1. V. D.P., 1931-1-113.

2. V. S., 1932-1-49.

3. L'exposé des motifs du décret-loi du 30 octobre 1935 « tendant à améliorer et à faciliter le fonctionnement du service du Contentieux et de l'Agence judiciaire du Trésor », précise que « entre autres attributions l'Agent judiciaire du Trésor est investi du *mandat légal*, d'assurer le recouvrement des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine ».

ciaire du Trésor n'a pas conservé la portée étendue que les premiers textes organiques lui avaient donnée. Dès son institution, l'Agent avait reçu de la loi du 15 août 1790 un mandat général pour la représentation de l'Etat créancier ou débiteur. Les créances les plus diverses, fiscales ou domaniales, contractuelles ou délictuelles rentraient dans ses attributions. La création des régies financières devait réduire presque immédiatement son champ d'action.

Constituées pour la gestion du domaine, l'assiette et la perception des impôts, ces régies reçurent mandat de représenter le Trésor créancier, chacune pour la catégorie de revenus domaniaux et fiscaux qui la concernait. De 1791 à l'an XII le législateur révolutionnaire institua ces grandes administrations financières et donna à chacune d'elles un service du contentieux propre dont les attributions furent distraites de celles de l'Agent judiciaire. Cette division et cette spécialisation des affaires contentieuses était favorable aux intérêts de la Nation. Il eût été difficile pour un seul service de grouper et de suivre un ensemble de questions aussi complexes et dont la variété supposait une connaissance approfondie de la législation particulière à chaque impôt. De plus, en permettant à chaque régie de se présenter en justice avec son individualité propre par l'intermédiaire de son Directeur général ou de ses représentants locaux, les Pouvoirs publics réalisaient une heureuse tentative de déconcentration. Cependant l'exercice de ces nouveaux mandats légaux demande quelques précisions.

L'Administration des Domaines possède un mandat qui n'est pas général et qui n'existe que pour le recou-

vement des revenus domaniaux. La question de propriété des biens du domaine et toutes les contestations qui s'y rattachent font l'objet de procédures dans lesquelles l'Etat est représenté par le Préfet (C.Pr. c., art. 69 al. 1). Cette exception en souffre une autre, admise par la Cour de cassation. Le Préfet n'a aucun pouvoir sur le domaine militaire et doit abandonner son mandat légal au Ministre de la Guerre qui agit seul en son nom ou par ses délégués¹. Les régies de l'Enregistrement, des Contributions Indirectes et des Douanes exercent au contraire leur mandat légal dans toute sa plénitude et leurs Directeurs généraux défendent l'Etat créancier ou débiteur dans toutes les affaires intéressant les impôts qu'ils administrent. Inversement, la dualité des services d'assiette et de perception des Contributions Directes enlève à cette administration une partie de son mandat légal. Chargée uniquement de l'assiette des taxes, elle ne connaît que du contentieux relatif aux impositions mal établies et par conséquent se présente seulement devant les juridictions administratives compétentes en cette matière, c'est-à-dire le Conseil de Préfecture en premier ressort² et le Conseil d'Etat en appel. Le mandat judiciaire fait complètement défaut à l'Administration des Contributions Directes et appartient aux percepteurs qui assurent le recouvrement des rôles et exercent devant les tribunaux judiciaires les poursuites contre les contribuables en retard. Or, les percepteurs font partie des cadres des Comptables directs du Trésor qui relèvent de la Direction de la Comptabilité publique

1. Loi des 8-10 juillet 1791, art. 13 et D.J.G., Place de Guerre, N° 928-933.

2. Loi du 28 pluviôse an VIII.

et non pas de la Direction générale des Contributions Directes. Mais la Direction de la Comptabilité publique étant un service de l'Administration centrale des Finances et non une régie, ni le Directeur du service, ni les Chefs de services locaux (Trésorier payeur général et Receveur des Finances) n'ont de mandat légal. Celui-ci appartient en propre au Percepteur qui se constitue pour représenter le Trésor, créancier de l'impôt direct devant les tribunaux judiciaires. Ainsi, par un curieux paradoxe, le dernier fonctionnaire de la hiérarchie a en cette matière plus de pouvoirs que tous ses supérieurs. Ce mandat légal d'ailleurs a été étendu par la loi qui autorise « à partir du 1^{er} janvier 1874 les Percepteurs des Contributions Directes à se substituer aux Receveurs de l'Enregistrement pour le recouvrement des amendes et des condamnations pécuniaires autres que celles concernant les droits d'enregistrement, de timbre, de greffe, d'hypothèque, le notariat et la procédure civile »¹.

2^o Anciennes régies financières.

En dehors des administrations fiscales, certains services ont qualité pour représenter le Trésor créancier. Ancienne régie financière, l'Administration des Eaux et Forêts a conservé un mandat légal et exerce l'action en matière répressive lorsqu'un délit forestier, un délit de chasse ou de pêche ou de droit commun a été commis sur les domaines dont elle a la charge. De plus, aux termes de l'article 159 du Code forestier et par dérogation aux principes généraux sur les actions domaniales, elle peut poursuivre par action civile exercée accessoirement à l'action publique, née du délit, la réparation du préjudice

1. Loi du 29 décembre 1873, titre V, article 25.

causé par ce délit. Comme une régie fiscale, l'Administration des Eaux et Forêts est autorisée par ce même article à transiger avec le délinquant soit avant, soit après le jugement définitif.

Le règlement des indemnités en matière de réquisitions militaires et maritimes met aussi en jeu les intérêts du Trésor public. A cet effet, la législation prévoit qu'il sera représenté par le Ministre de la Guerre et le Ministre de la Marine agissant chacun en ce qui le concerne devant les tribunaux judiciaires : Juge de paix ou Tribunal civil selon le montant du litige¹. En fait les pouvoirs du Ministre de la Guerre sont généralement délégués à un Intendant militaire.

Mais une des plus importantes dérogations à l'exercice du mandat légal de l'Agent judiciaire du Trésor est constituée par l'existence de la juridiction administrative. Depuis la création du Conseil d'Etat par la Constitution du 22 frimaire, an VIII, l'Agent du Trésor ne peut exercer ses fonctions que devant les tribunaux judiciaires. Devant le Conseil d'Etat, les Ministres ont seuls qualité pour représenter l'Etat agissant dans son intérêt pécuniaire ou comme personne publique. Une jurisprudence constante reconnaît au Ministre des Finances et à l'exclusion des Directeurs généraux des régies financières le droit d'exercer les actions actives de l'Etat et d'introduire tout recours dans l'intérêt de l'Administration. Toutefois la doctrine et la jurisprudence admettent que les notifications peuvent être faites soit au Ministre représentant les intérêts de l'Etat, soit aux fonc-

1. V. loi du 3 juillet 1877, article 26 et R.A.P. du 2 août 1877, article 50 et 55.

tionnaires qu'il *délègue* à cet effet et notamment aux Directeurs de Services de l'Administration Centrale. L'Agent du Trésor étant au nombre de ceux-ci, peut, par conséquent, signer des mémoires en défense sur recours formé par les administrés. Mais il le fera à titre de Chef de service du Contentieux et non pas en tant qu'Agent judiciaire du Trésor public¹. En substituant la responsabilité civile de l'Etat à celle des instituteurs publics, la loi du 20 juillet 1899² constitue une nouvelle atteinte au mandat légal de l'Agent judiciaire. Désormais l'action en responsabilité contre l'Etat sera portée devant le Tribunal civil ou le Juge de paix du lieu où le dommage aura été causé et dirigée contre le Préfet du département. Celui-ci reçoit donc mandat de défendre l'Etat contre les demandes en réparation et en indemnité à raison du dommage causé par les élèves des écoles publiques pendant le temps qu'ils sont sous la surveillance des instituteurs.

Service d'apurement des Comptes spéciaux du Trésor.

Le souci de liquider rapidement les comptes de guerre et le désir d'apporter plus de clarté dans la comptabilité du Trésor ont conduit le législateur à confier à un nouveau service le groupement, la liquidation et l'apurement de cet ensemble de budgets particuliers que constituaient les comptes spéciaux du Trésor. Créé par la loi du 1^{er} décembre 1922, organisé par les décrets du 13 janvier et 28 avril 1923, le service d'apurement « assure la liquidation des comptes spéciaux qui lui sont rattachés, la

1. C'est depuis l'organisation des tribunaux administratifs que l'Agent du Trésor qui se constitue exclusivement devant les tribunaux de droit commun a pris le nom d'Agent *judiciaire* du Trésor.

2. V. article 1384, Code civil, alinéa final.

vérification de leurs écritures de centralisation, ainsi que de celles des organismes subordonnés ayant fonctionné en province, le paiement des dépenses, le recouvrement des créances connues ou révélées par les opérations de liquidation¹. Cette dernière attribution supposant une suite non interrompue d'actes de procédure à côté d'opérations purement comptables justifie l'existence du Comité du Contentieux adjoint au Service d'apurement. Son intervention donne la garantie qu'aucun débiteur ne peut se soustraire sans motif légitime à l'exécution de ses obligations. Composé de sept membres, (un sénateur ou un député président; deux avocats, un inspecteur des finances, un conseiller à la Cour des Comptes, un chef de bureau de l'Administration Centrale des Finances, un agent du service d'apurement, secrétaire), ce Comité étudie toutes les créances du Trésor qui sont contestées, autorise les transactions et les demandes en décharge proposées par le chef du Service d'apurement. Ce dernier a reçu, en effet, mandat de faire toutes diligences et poursuites nécessaires au recouvrement des créances de l'Etat, et le comptable du Service adresse les exploits et les commandements aux débiteurs en retard. Avant la loi du 1^{er} décembre 1922, les comptables des services spéciaux ne pouvaient poursuivre les redevables qu'au moyen des états exécutoires prévus par l'article 45 de la loi du 13 avril 1898. Si ces titres étaient frappés d'opposition, le litige était transmis à l'Agence judiciaire, mais il en résultait des retards préjudiciables aux intérêts du Trésor. Aussi, il a paru préférable de retirer la connaissance de ces affaires au Service du Contentieux pour accorder au Chef du Service

1. Exposé des motifs du projet de budget de 1927.

d'apurement¹ la faculté de délivrer des états exécutoires, et au comptable, le pouvoir d'exercer les poursuites sous sa propre responsabilité².

Percepteurs :

En vue de diminuer le montant des frais à la charge des redevables et de rendre plus rapide la procédure de recouvrement, le décret du 28 décembre 1926 a autorisé l'Agent judiciaire du Trésor à confier aux percepteurs le recouvrement des créances de l'Etat étrangères à l'Impôt et au Domaine n'excédant pas 1.000 francs. Les poursuites sont exercées selon les règles suivies en matière de Contributions Directes. Cette nouvelle exception n'est pas un véritable démembrement du mandat légal de l'Agent judiciaire. Il s'agit plutôt d'une délégation de ce mandat légal ainsi que l'admet l'article 3 du décret-loi du 30 octobre 1935 qui élève la compétence des percepteurs aux sommes n'excédant pas 20.000 francs.

SECTION III

ELARGISSEMENT DU MANDAT LÉGAL DE L'AGENT JUDICIAIRE DU TRÉSOR

Constamment limitées depuis 1791, les attributions de l'Agent judiciaire ont été étendues après la guerre par trois lois de 1922, 1924, 1931.

1. L'emploi de chef du service d'apurement des comptes spéciaux du Trésor a été supprimé par décret du 25 juin 1934.

2. Pour plus de renseignements sur l'organisation et le fonctionnement du Service d'apurement des comptes spéciaux du Trésor, voir P. Clause, *Essai sur les comptes spéciaux du Trésor*, Paris 1935.

La loi du 5 décembre 1922, portant codification des lois sur les habitations à bon marché et la petite propriété, accorde des avances remboursables aux Offices publics et aux Sociétés et fondations d'habitations à bon marché. Mais le recouvrement des sommes non remboursées dans un délai de trois mois après l'échéance est confié, par l'article 25, aux diligences de l'Agent judiciaire du Trésor.

De même, l'article 65 de la loi du 14 avril 1924, portant réforme du régime des pensions civiles et militaires énumère les cas où la pension peut être annulée ou révisée. Son dernier alinéa pose le principe de la restitution des sommes payées indûment lorsque l'intéressé est de mauvaise foi et il ajoute : « La restitution sera poursuivie à la diligence de l'Agent judiciaire du Trésor ». Enfin la loi du 27 avril 1931¹ prévoit dans son article 3 que « le recouvrement des sommes à reverser par les anciens attributaires sera poursuivi par le Trésor à la diligence de son Agent judiciaire en vertu d'états établis d'après les décisions définitives et visés pour valoir titres exécutoires dans les conditions prévues par l'article 54 de la loi du 13 avril 1898 ».

L'exercice de cette nouvelle attribution a été facilité à l'Agent judiciaire du Trésor par le décret-loi du 30 octobre 1935, articles 10 et suivants. En vue d'assurer l'apurement définitif des créances du compte spécial de compensation, ce texte prévoit la création d'une Commission « qui donnera son avis sur les demandes en remise gracieuse, les propositions d'admission

1. Loi tendant à assurer le fonctionnement du compte spécial de compensation prévu par l'article 87 de la loi du 30 mars 1929 relatif aux frais supplémentaires pour produits finis de l'industrie.

en non valeurs, les offres de transaction ainsi que sur l'opportunité d'accorder ou de refuser en totalité ou en partie, aux débiteurs retardataires, les avantages prévus par la loi du 15 mars 1924 et prévus par le décret rendu le 13 juin 1933 en vertu de ladite loi ». Cette Commission comprendra : l'Inspecteur général des Finances, chef du Service de l'Inspection générale, président, le Directeur du Mouvement général des Fonds, le Chef du service d'apurement et de Liquidation des dommages de guerre ; un Représentant du Crédit National, quatre attributaires de frais supplémentaires, pour produits finis. Placée auprès de l'Agent judiciaire du Trésor, la Commission doit faciliter sa tâche et rendre plus aisé et plus rapide le recouvrement des sommes dues à l'Etat au titre du Compte spécial de compensation.

Ainsi après avoir eu ses attributions restreintes, puis augmentées par les textes, l'Agent judiciaire du Trésor possède un mandat légal qui peut se définir négativement. Il est chargé par la loi d'assurer le recouvrement des créances et la poursuite des actions qui ont un caractère ni domanial ni fiscal. Titulaire d'un mandat général en 1791, l'Agence est devenue depuis un mandataire spécial puisqu'elle assure concurremment avec d'autres services la représentation de l'Etat créancier et débiteur. Ces démembrements successifs d'un mandat unique à l'origine ont entraîné la multiplication des services de Contentieux. Certains sont temporaires et appelés à disparaître comme le Comité adjoint au Service d'apurement des Comptes spéciaux du Trésor, mais d'autres, tels que le Contentieux des Régies ont un caractère permanent et une importance sans cesse croissante à mesure que la fiscalité se développe. En

répartissant la défense des intérêts de l'Etat par nature de litige, une heureuse spécialisation des services se trouve réalisée ; par contre, la pratique et les solutions administratives perdent cette unité de vues qui fait la force d'un Etat et impose le respect à ses sujets.

CHAPITRE III

LES TITRES EXÉCUTOIRES

D'après le droit commun, les particuliers ne peuvent procéder par voie d'exécution forcée contre leurs débiteurs que s'ils sont munis d'un titre exécutoire : acte notarié ou jugement. Cette procédure suppose en cas de jugement l'intervention d'un tribunal et entraîne des lenteurs qui s'accommodent mal avec les exigences administratives. De plus, elle peut avoir de graves inconvénients pour le Trésor. Il importe, en effet, au bon fonctionnement des Services publics que l'Etat puisse recouvrer promptement, facilement et avec le moins de frais possible, les recettes fiscales et domaniales et en général toute créance quelle qu'en soit la nature. Aussi le législateur a dû autoriser l'Administration à se délivrer à elle-même des titres qui, revêtus d'une formule exécutoire, ont la même force, la même valeur et les mêmes effets qu'une décision juridictionnelle. Ce mode extraordinaire de poursuite se justifie doublement au point de vue de l'intérêt général ; d'une part, il donne aux agents des services un moyen aussi prompt qu'énergique d'assurer les recouvrements dont ils sont chargés ; d'autre part, il épargne les frais judiciaires que pourraient occa-

sionner en pure perte les poursuites faites suivant la loi commune contre les débiteurs insolvable.

Exorbitantes du droit commun, les dispositions attributives de ce pouvoir doivent être interprétées restrictivement. Aussi une autorité ou un officier public ne peuvent assortir un acte de la formule exécutoire que si la faculté leur en a été dévolue par une disposition législative formelle.

Le droit public français connaît trois sortes de titres exécutoires, concernant l'Etat : les contraintes des lois de l'an VIII, les arrêtés de débets assortis d'une contrainte, les états exécutoires de l'article 54 de la loi du 13 avril 1898.

TITRE PREMIER LES CONTRAINTES

SECTION I HISTORIQUE

L'usage des contraintes remonte assez haut dans la pratique administrative. Sous l'Ancien Régime, dans les provinces soumises à la taille personnelle, le Receveur des tailles pouvait décerner des contraintes non seulement contre les collecteurs, mais encore contre les contribuables tant pour les tailles et la capitation que pour les autres impositions dont la répartition devait se faire au marc la livre de la taille¹. Des contraintes collectives étaient même décernées contre les taillables les plus fortement taxés dans un village pour les forcer au

1. V. Merlin, *Rép.*, V. « Contrainte », N° 1.

versement des sommes manquantes¹. Pour le paiement des aides, le fermier de ces droits était investi des mêmes pouvoirs. Ses contraintes étaient rendues exécutoires au moyen du visa et du paraphe qui y étaient apposés par un des officiers de l'élection². Les oppositions aux contraintes devaient, suivant les ordonnances des aides de Paris et de Rouen, y être jugées à l'audience sur la première assignation, sans délai ni remise, ou tout au plus sur un vu de pièces, sans épices. La contrainte donnait le droit de faire saisir les meubles mais non les immeubles du redevable. Enfin, le fermier pouvait aussi décerner contrainte contre des sous-fermiers, procureurs et commis en demeure de compter et de payer.

L'usage de la contrainte était également admis pour le recouvrement des droits d'enregistrement et des revenus domaniaux. Elle était décernée par le fermier, ses procureurs ou ses commis. De nombreux arrêts du Conseil royal en autorisent l'usage pour le recouvrement des droits d'insinuation, de centième denier, de contrôle et de greffe, aussi bien que pour les arrérages échus sur les rentes dues au Domaine. Ces contraintes étaient visées par les intendants des généralités qui étaient aussi compétents pour toute contestation née à cet égard. Les contraintes du Receveur général des Bois et Domaines décernées contre les redevables des droits d'ensaisinement étaient visées par les officiers des bureaux de finances ou autres juges compétents.

Ces contraintes proprement dites ou contraintes fis-

1. V. Marion, *Dictionnaire des Institutions de l'Ancienne France*, au mot « contrainte ».

2. Arrêt de la Cour des Aides de Paris du 16 juin 1682.

cales qui s'appliquent au contribuable ou au redevable de deniers publics et d'amendes, furent maintenues par la législation lorsque les grandes régies financières chargées du recouvrement des impôts succédèrent aux fermes. Mais la contrainte administrative qui était délivrée contre un comptable ou un débiteur du Trésor par le Contrôleur général des restes, dut être rétablie par des lois spéciales du droit intermédiaire car les mêmes obligations et les mêmes nécessités qui les avaient fait naître sous l'Ancien Régime les ont imposées au législateur révolutionnaire. Destinée au recouvrement des créances nées de diverses sources d'obligations définies par le droit commun, la contrainte administrative fut rétablie en l'an III au profit de l'Etat contre ses comptables et fournisseurs. En effet, après la suppression des Chambres des Comptes, les comptabilités étaient vérifiées par le « Bureau de Comptabilité », constitué auprès de l'Assemblée Nationale par décret des 17-19 septembre 1791. Ce bureau qui vérifiait les comptes était démuné de pouvoirs juridictionnels et devait notifier les créances découvertes à l'Agent du Trésor. Celui-ci s'adressait aux tribunaux de districts comme un créancier ordinaire pour faire reconnaître l'existence de la créance et obtenir un titre exécutoire sous forme d'un jugement de condamnation. Il en résultait des lenteurs dues au « Bureau », à la procédure et à l'incompétence des tribunaux judiciaires en matière de comptabilité publique. Le plus souvent des poursuites engagées contre un débiteur un peu adroit restaient inopérantes.

Aussi par une loi du 28 pluviôse an III, la Convention créa les arrêtés de débet et les contraintes exécutoires par provision. Ces titres reçurent leur forme définitive

dans les lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire an VIII qui sont toujours en vigueur. Contraintes administratives et contraintes fiscales ont cependant un certain nombre de traits communs qu'il est utile de dégager et de préciser avant d'aborder l'étude de chacune d'elles.

SECTION II

CARACTÈRES GÉNÉRAUX DES CONTRAINTES

Dans le sens le plus général, les contraintes sont des mandements destinés à faciliter le recouvrement des recettes et des créances de l'Etat, recettes fiscales et domaniales aussi bien que créances nées des diverses sources d'obligations définies par le droit commun. Elles permettent aux agents de la Puissance publique d'exercer des poursuites avec la même force et la même énergie que s'ils étaient munis d'un jugement exécutoire. Toutefois, pour garantir les intérêts des particuliers, le législateur prévoit que les redevables poursuivis par cette voie de droit peuvent faire opposition à la contrainte décernée contre eux. Dès lors, l'Etat qui apparaissait comme le demandeur devient défenseur dans l'instance à laquelle donnera lieu la créance contestée. Les contraintes sont établies par l'Administration et visées (sauf les contraintes ministérielles) par un agent de l'autorité judiciaire ou administrative suivant que la nature de la créance comporte un contentieux judiciaire ou administratif. Les contraintes sont rédigées sur papier timbré mais ne sont pas soumises à l'enregistrement. Elles ont pour effet en général d'obliger le prétendu débiteur à s'exécuter immédiatement s'il n'a pas formé opposition devant la juridiction compétente, et si la contrainte

remplit les conditions de validité requises ; à cet effet, elle doit : 1^o être délivrée par un fonctionnaire compétent ; 2^o être revêtue du visa exigé par la loi ; 3^o être préalablement signifiée à ceux contre lesquels elle est décernée. Mais leurs effets particuliers varient selon qu'il s'agit de contraintes administratives ou fiscales.

Les premières sont exécutoires par elles-mêmes alors que les secondes doivent être visées par une autorité judiciaire ou administrative. Simple mise en demeure, la contrainte fiscale peut être paralysée par une opposition qui a un effet suspensif alors que la contrainte administrative est exécutoire par provision sans opposition possible. Enfin, l'une ne crée pas de garantie au profit du Trésor alors que la contrainte ministérielle qui est assimilable à un véritable jugement emporte hypothèque.

Une étude plus approfondie de chacun de ces titres exécutoires fera mieux ressortir leurs caractères propres.

SECTION III

CONTRAINTES DÉCERNÉES PAR LES RÉGIES FINANCIÈRES ET DIVERSES ADMINISTRATIONS

1^o *Les régies financières.*

Les régies financières ont le droit de contrainte pour assurer le recouvrement des impôts qu'elles sont chargées de percevoir ; les contraintes sont généralement identiques quant aux conditions de forme et de fond qu'elles doivent remplir. Seules diffèrent les autorités qui les décernent et celles qui les assortissent de la formule exécutoire. De plus, elles ne bénéficient pas toutes des mêmes privilèges et les oppositions doivent être portées

devant des juridictions différentes selon la nature de l'impôt en litige.

Les contraintes décernées par l'Administration des Contributions Directes sont les seules pour lesquelles l'opposition est formée devant un tribunal administratif : le Conseil de préfecture¹. Les contraintes des autres régies sont visées par les autorités judiciaires qui sont le Juge de paix en matière de Contributions Indirectes, Douanes et Enregistrement, le Président du Tribunal civil pour le Domaine. Les oppositions à ces contraintes sont de la compétence du Tribunal de première instance pour les Contributions Indirectes, l'Enregistrement et le Domaine, mais doivent être portées devant le Juge de paix pour les Douanes. En général, l'opposition suspend l'exécution sauf pour les Contributions Directes et Indirectes. De plus, à l'exception des contraintes décernées par les Douanes, ces titres exécutoires n'emportent pas hypothèque comme les jugements.

La forme des contraintes est sensiblement la même quelle que soit l'administration qui la délivre ; elle doit exposer clairement les qualités des redevables, l'objet et les causes de la dette, la nature des droits dus. — Selon les régies elles sont décernées par des fonctionnaires plus ou moins élevés dans la hiérarchie. Mises à la disposition des Directeurs des Contributions Indirectes et des Domaines, elles sont abandonnées aux Receveurs des Douanes et de l'Enregistrement mais ne peuvent être délivrées que par le Receveur des Finances en matière de Contributions Directes. L'absence d'unité qui caractérise cette réglementation ne peut s'expliquer que par

1. Le visa donné autrefois par le Sous-Préfet a été supprimé par un décret-loi du 5 novembre 1926.

l'empirisme de la législation et par les époques différentes auxquelles ont été créées les différentes régies. Les contraintes doivent être signifiées à personne ou au domicile soit par un huissier soit par des agents de poursuites spéciaux à chaque régie.

2° Contraintes de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Le Directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations peut décerner ou faire décerner par les préposés de la Caisse, des contraintes contre toute personne qui, tenue de verser des sommes dans cette caisse, est en retard de remplir ses obligations. Il est procédé pour l'exécution des dites contraintes comme pour celles qui sont décernées en matière d'enregistrement¹. Elles sont susceptibles d'opposition devant le Tribunal civil mais n'emportent pas hypothèque. L'opposition suspend l'exécution.

3° Contraintes des autres administrations.

Les Communes comme les départements bénéficient de la contrainte pour la perception de leurs recettes fiscales : les taxes communales assimilées aux Contributions Directes peuvent être recouvrées au moyen d'une contrainte décernée par le Receveur des Finances sauf opposition devant le Conseil de préfecture. Les contraintes décernées pour les autres produits communaux sont délivrées par le Maire ou le Receveur municipal, visées par le Juge de paix sauf opposition devant le Tribunal civil s'il s'agit de taxes assimilées aux Contributions Indirectes ; mais pour les droits d'octroi, le titre est délivré par le Receveur municipal visé par le Maire et

1. Article 9, ordonnance du 3 juillet 1816.

rendu exécutoire par le Juge de paix sauf opposition devant ce magistrat.

Les Associations syndicales autorisées à percevoir des recettes par voie de rôle nominatif, peuvent user de contraintes analogues à celles des Contributions Directes.

SECTION IV

CONTRAINTES DÉCERNÉES

PAR LE MINISTRE DES FINANCES

Spécialement chargé de l'Administration du Trésor public, le Ministre des Finances est autorisé à prendre des arrêtés exécutoires par provision, c'est-à-dire à décerner des contraintes administratives (par opposition aux contraintes fiscales) contre les débiteurs de l'Etat et les rétentionnaires de deniers publics, tels qu'ils ont été désignés par l'article 3 de la loi du 12 vendémiaire an VIII. Cette loi autorise tous les Ministres à délivrer des arrêtés de débet contre « les comptables publics¹, les entrepreneurs, fournisseurs, soumissionnaires et agents quelconques en débet², les rétentionnaires ou détenteurs de deniers publics³, les préposés des payeurs généraux et de tous les comptables directs du Trésor⁴, les personnes qui se sont immiscées sans titre dans le maniement des deniers publics et ont été déclarées comptables de fait ». Mais lorsqu'ils veulent que ces décisions soient exécutées, ils doivent les transmettre au Ministre des Finances qui

1. Arrêté du 18 ventôse, an VIII.

2. Loi du 13 frimaire an VIII, article 4.

3. Avis du Conseil d'Etat du 28 messidor an XII, approuvé par l'empereur, le 11 thermidor suivant.

4. Arrêté du 28 floréal, an XI.

décerner la contrainte rendant exécutoire l'arrêté de débet. L'arrêté de débet sans contrainte n'a aucune valeur et seul le Ministre des Finances est compétent selon la loi du 13 frimaire an VIII pour délivrer ce titre exécutoire. Ces contraintes ne sont pas visées car elles ont par elles-mêmes force exécutoire. Elles ne peuvent faire l'objet d'aucun litige devant les tribunaux ordinaires et ne sont susceptibles d'opposition que par voie de recours au Conseil d'Etat. Toutefois, les personnes contre lesquelles elles sont décernées peuvent contester devant l'autorité compétente l'existence de leur dette. L'opposition à ces contraintes ne suspend pas leur exécution, mais le Conseil d'Etat peut accorder un sursis. Les contraintes ministérielles régulièrement signifiées à la partie produisent les mêmes effets qu'un jugement, emportent hypothèque et font courir les intérêts contre le débiteur de l'Etat du jour de leur délivrance.

En fait, le Ministre des Finances ne décerne la contrainte que sur la proposition du Chef de Service du Contentieux¹ après reconnaissance de la prétendue créance du Trésor. La contrainte suit le sort de l'arrêté de débet et tombe avec lui si cette décision est annulée sur recours contentieux. Par conséquent, l'arrêté de débet apparaît comme l'élément de fond essentiel, la contrainte n'étant qu'un élément de forme qui confère la force exécutoire. Aussi les Ministères qui signifient un débet à l'Agence judiciaire doivent joindre à l'appui toutes les pièces utiles à la détermination des droits du Trésor. De son côté, le Service du Contentieux doit s'assurer

1. Cette disposition rappelle les anciennes fonctions du Contrôleur général des restes qui sous l'Ancien Régime pouvait lui-même décerner contrainte contre les comptables en débet (V. plus haut, p. 8).

que l'arrêté de débet répond bien aux conditions et rentre dans les cas prévus par les lois de l'an VIII.

TITRE II

LES ARRÊTÉS DE DÉBET DE L'AN VIII

SECTION I

LA NOTION DE DÉBET

En autorisant le recouvrement des créances de l'Etat par arrêté ministériel les lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire an VIII, ont restreint ce droit à certaines catégories de débiteurs limitativement énumérées par ces textes : « Les comptables, entrepreneurs, fournisseurs, soumissionnaires et agents quelconques en débet » auxquels l'arrêté du 28 floréal an XI et le décret du 12 janvier 1811 ont ajouté « tous agents ou préposés des comptables directs du Trésor public lorsque les agents et préposés ont fait personnellement la recette des deniers publics ». Ainsi d'une part il s'agit de personnes que leurs fonctions ont rendu dépositaires de deniers publics ou d'avances et qui sont restées reliquataires vis-à-vis de l'Etat et d'autre part d'agents qui sont en compte avec l'Etat pour avoir manié ses deniers.

Mais cette énumération des lois de l'an VIII doit être considérée comme limitative. La législation des débetts attribue à l'Etat des droits tellement exorbitants que le Conseil d'Etat a toujours refusé d'étendre l'application de ces mesures au recouvrement de créances non prévues par les textes. Par contre, l'expression de « comptable » dans toutes ces lois est employée dans un

sens très large, elle s'applique à toute personne qui ayant eu le dépôt, la garde, le maniement des deniers de l'Etat, a un compte à rendre de leur emploi au Trésor public. Au reste, dans un avis interprétatif du 28 messidor an XII, le Conseil d'Etat a désigné sous la dénomination générale de « rétentionnaires de deniers publics » toutes les personnes visées par la législation des débet. Et une jurisprudence abondante de cette haute juridiction reprend fréquemment l'expression de « détenteurs de deniers publics ». C'est ce qui permet à Laferrière de considérer¹ que « les poursuites à fin de recouvrement des créances de l'Etat ont moins le caractère d'une demande en paiement que d'une véritable action en restitution de deniers publics en réintégration dans les caisses de l'Etat de valeurs qui lui appartiennent ».

La législation dont il s'agit procède de la nécessité de garantir les deniers du Trésor contre les atteintes, les abus et les malversations de ceux qui en ont eu la disposition et le maniement. Elle ne saurait s'appliquer par conséquent qu'aux personnes mises en possession de ces deniers à l'occasion d'une participation soit permanente, soit occasionnelle à l'exécution d'un Service public. La possession ou la garde de ces deniers a une cause régulière à l'origine, mais la détention devient indue à partir du moment où ces personnes n'ayant pas satisfait à l'obligation de compter avec le Trésor, il a été procédé par voie d'arrêté de compte. Pour qu'il y ait lieu à arrêté de débet, trois éléments doivent donc se trouver réunis : a). Participation à l'exécution d'un Service public ; b). Rétention de deniers de l'Etat ; c). Obligation de rendre compte.

1. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, p. 204, t. I.

a). La participation à l'exécution d'un Service public est parfois délicate à déterminer. Lorsqu'il s'agit de fonctionnaires ou d'agents appartenant aux cadres des administrations publiques, cette notion n'offre pas de difficultés. Mais il faut trouver à l'origine de la rétention, le dépôt ou la garde, le maniement ou la possession de deniers publics ayant pour cause soit la fonction même, soit une mission particulière. La remise des fonds d'avance doit notamment avoir lieu en vue de l'exécution d'un service ou pour son fonctionnement, et non à titre personnel.

En dehors des comptables normaux, il existe les régisseurs de recettes et de dépenses. Ce sont des agents à qui est confié le soin de recevoir certaines sommes dues à l'Etat à charge d'en verser le montant à la caisse d'un comptable régulier, soit d'effectuer certaines dépenses dans la limite d'une provision constituée par un comptable du Trésor à charge d'en justifier ultérieurement l'emploi. Les régisseurs de recettes et de dépenses sont ainsi tributaires des lois de l'an VIII.

En prenant le terme de « comptable » dans son sens le plus large, ainsi que le désirait Laferrière, il faut ranger à côté des comptables patents, les comptables de fait qui ont eu, sans aucun titre, le dépôt, la garde ou le maniement des fonds du Trésor. Ce sont de véritables « rétentionnaires de deniers publics » soumis au contrôle du juge des comptes et à la responsabilité des comptables publics. A ce titre, ils sont eux aussi soumis à la législation de l'an VIII et un arrêté de débet peut les mettre en demeure de restituer à l'Etat les sommes qu'ils ont indûment perçues et gardées. Mais la notion de participation au Service public est moins aisée à appliquer

lorsqu'un industriel, un commerçant, un particulier dont l'activité habituelle est justiciable des tribunaux de droit commun, intervient pour l'exécution d'un marché de travaux publics ou de fournitures et peut recevoir à ce titre des acomptes avant la réception définitive des travaux ou des marchandises¹. Il faut déterminer dans ce cas si en traitant avec l'Etat, le particulier est bien devenu un fournisseur ou un soumissionnaire au sens des lois de l'an VIII, ce qui revient à chercher si le contrat est administratif ou non. Si l'Etat a traité en tant que personne publique, il jouit d'un pouvoir exorbitant qui justifie en cas de nécessité l'emploi d'un arrêté de débet, sinon le contrat a été passé dans les conditions du droit commun et l'Etat doit se comporter comme un simple particulier dans ses relations avec le fournisseur.

Pour que le contrat puisse être considéré comme un contrat de droit public au sens des lois de l'an VIII il faut qu'il ait été passé par un Service public de l'Etat, ce qui exclut les contrats passés par les établissements publics autonomes dotés de la personnalité civile. Mais son étude doit révéler d'autres éléments qui permettront de le classer dans la catégorie des contrats administratifs. Il doit avoir pour but d'assurer le fonctionnement d'un Service public et souvent les parties contractantes se soumettent implicitement ou non au régime du droit public. Cette intention se révèle par l'existence d'un Cahier des charges avec clauses exorbitantes du droit commun ou l'acceptation du contractant de se soumettre au contrôle des agents de la puissance publique. Par

1. Ce mode de procéder est courant en droit administratif et ne constitue pas une dérogation au principe du « service fait ». La comptabilité publique ne connaît la véritable avance avant « service fait » que dans des cas très rares : instruments d'astronomie.

contre, l'acceptation expresse par le particulier de soumettre tous les litiges qui s'élèveraient à la juridiction administrative est un indice mais non un élément déterminant du caractère administratif du contrat.

Les arrêtés de débet de l'an VIII ne doivent pas être appliqués en cas de paiement de l'indû. Il peut arriver qu'une Administration ait trop payé à un fonctionnaire à la suite d'une erreur dans la liquidation de son traitement ou de sa pension. Le paiement de l'indû est un quasi-contrat qui donne lieu en droit civil à une action en répétition pour la totalité du trop payé. En fait, lorsqu'un litige de cette sorte lui est soumis, le Conseil d'Etat estime que l'Administration est partiellement responsable de son erreur et il ne condamne le particulier qu'à restituer une partie des sommes indûment perçues. Mais dans aucun cas, le paiement de l'indû ne constitue une avance faite par un Service public au sens des lois du 12 vendémiaire et 13 frimaire an VIII.

b). La seconde notion : rétention de deniers publics est une question de fait ; les lois de l'an VIII ne sont applicables qu'à l'Etat et aux seuls rétentionnaires de deniers du Trésor public. Elles ne concernent pas les individus qui retiennent abusivement des fonds appartenant à d'autres personnes morales du droit public ; départements, communes, colonies, établissements publics, etc...

c). La dernière condition requise est celle de compte à faire entre le Trésor et le participant à l'exécution du Service public. L'avance qui est à l'origine de la détention abusive de deniers du Trésor peut consister en fournitures de matières premières, matériel ou main-d'œuvre de l'Etat pour l'exécution du marché. Plus souvent ce

sont des paiements d'acomptes avant la réception définitive des travaux ou fournitures. Théoriquement, aucun paiement ne devrait intervenir que pour un service fait et dûment constaté. Mais la pratique admet le contraire car on estime que les deniers publics délivrés ont une contre partie dans la série d'ouvrages partiels déjà exécutés. Aussi des retards dans les dernières livraisons, des avances ou malfaçons constatées postérieurement au paiement d'acomptes peuvent donner lieu au jeu des clauses pénales généralement insérées dans les contrats administratifs et les Cahiers des clauses et conditions générales des diverses administrations. Le Trésor est toujours garanti par le cautionnement déposé par le fournisseur et sur lequel il peut opérer des prélèvements pour compenser le dommage qui lui a été causé. Mais l'entrepreneur peut être obligé à des réfections dans une mesure telle que l'arrêté de compte fasse apparaître un reliquat actif au profit du Trésor. Rétentionnaire de ce reliquat, le participant à l'exécution du Service public est contraignable par les voies instituées dans la législation de l'an VIII.

SECTION II

DÉBETS D'ADMINISTRATEURS

La responsabilité des administrateurs en matière de deniers publics n'existe que partiellement dans le droit public français. Pour le Ministre, la responsabilité est purement morale et théorique. La doctrine et la jurisprudence ne se sont jamais accordées sur la mise en jeu de cette responsabilité et sur la juridiction compétente pour en connaître. Au reste, les sanctions n'auraient

d'effet que si elles étaient prises de bonne heure et le retard apporté dans le vote de la loi de règlement les rend inexistantes. Le Ministre ne peut d'ailleurs être inquiété que pour une faute personnelle et intentionnelle et ce dernier élément est très difficile à prouver.

Par contre, ses subordonnés, et notamment les ordonnateurs secondaires sont soumis à une responsabilité disciplinaire qui se traduit par des retenues sur le traitement. La réparation intégrale du dommage causé à l'Etat par leur faute ou négligence, est à peu près impossible à obtenir en raison de la disproportion qui existe entre les sommes mises en jeu par l'agent et sa fortune personnelle. Aussi toute mesure qui obligerait l'Administrateur à dédommager l'Etat en tout ou en partie, dépasserait le fonctionnaire pour atteindre l'homme dans son patrimoine. De telles dispositions ne peuvent être prises que lorsque les lois les ont expressément autorisées. Mais quand les textes existent, la législation de l'an VIII entre de nouveau en vigueur et l'administrateur peut être contraint à se libérer par un arrêté de débet.

La loi du 26 nivôse an III rend les Commissaires des guerres pécuniairement responsables des sommes payées ou des livraisons opérées en des formes ou sur un ordre irréguliers. Les sommes perdues par l'Etat seront retenues sur leurs appointements et sur leurs biens personnels pour le surplus. Une ordonnance du 25 décembre 1837, rend applicable aux officiers de l'Intendance militaire la loi de nivôse an III. Des dispositions analogues sont prises par la loi sur l'Administration de l'Armée¹ à l'égard des Généraux commandants de Corps d'Armée

1. Loi du 16 mars 1882, article 11.

et des Directeurs de service placés sous leurs ordres. En cas d'urgence ou de force majeure, les Généraux commandants de Corps d'Armée peuvent engager des dépenses en dehors des cas prévus par les lois et règlements et même en l'absence de crédits. Mais dans ce cas, le Ministre de la Guerre peut mettre en jeu la responsabilité des généraux et celle des chefs de service qui auraient exposé des dépenses non prévues par les règlements sans pouvoir justifier de la production d'un ordre écrit.

Aux termes de l'article 82 de l'ordonnance du 27 août 1828, les Gouverneurs des colonies peuvent être recherchés pour dépenses indûment ordonnées en deniers, matières ou main-d'œuvre. Le recouvrement des sommes dépensées à tort sera poursuivi administrativement.

Toute cette législation a d'ailleurs été interprétée dans ce sens par Laferrière, dans son *Traité de la juridiction administrative*. Il estime (tome I, p. 445) que les arrêtés de débet et contraintes des lois de l'an VIII sont applicables aux Intendants généraux, Commandants de Corps d'Armée, Directeurs de service des Armées et Gouverneurs des colonies. Au reste, à défaut d'arrêtés de débet de l'an VIII il serait toujours loisible au Ministre de procéder par les états exécutoires de la loi du 13 avril 1898.

Par contre, les membres des Conseils d'administration des Corps de troupes, et les Commandants de navires en croisière à l'étranger ne doivent pas être considérés comme des administrateurs bien que des arrêtés de débet puissent être décernés contre eux.

D'après la législation en vigueur ¹ le Chef de corps, le

1. Loi du 16 mars 1882 sur l'Administration de l'Armée, articles 21 et 22.

Trésorier et tous les membres du Conseil d'administration sont responsables de la garde, de la conservation et de l'emploi des sommes remises à eux par le Trésor pour le paiement des soldes et des masses. Comme des comptables, ils doivent procurer au Trésor des quittances libératoires en échange des sommes versées par eux aux fournisseurs. De ces obligations, le Chef de corps et le Conseil d'administration sont solidairement responsables envers l'Etat. Cette responsabilité pécuniaire est mise en jeu par le Ministre de la Guerre au moyen d'un arrêté de débet. Mais il s'agit ici malgré les apparences d'un débet de comptable et non d'administrateur.

La même solution prévaut à l'égard des officiers de la marine qui ont émis des traites à l'étranger pour payer des dépenses afférant au bâtiment ou à l'équipage. Repris dans les écritures de l'Agent comptable des Traités de la Marine, ces effets doivent faire l'objet de justifications ultérieures sinon les dépenses restent à la charge du tireur selon certains auteurs¹. Le Commandant de bâtiment est vis-à-vis de l'Agent comptable de la Marine dans la même situation qu'un Percepteur à l'égard du Receveur des finances. Il lui doit des comptes de « clerc à maître ». S'il ne justifie pas ses dépenses, le Ministre l'obligera par arrêté de débet à restituer les sommes qu'il retient indûment. Mais ici encore, il y a débet de comptable et non d'administrateur. Par conséquent, les contraintes et arrêtés de débet décernés contre les officiers de marine et membres des Conseils d'administration des Corps de troupe, seront pris au titre de l'alinéa 1, article 3 de la loi du 13 frimaire, an VIII et non en se référant à l'article 4, relatif aux agents en débet.

1. V. Rémy, *Traité de la comptabilité publique*, p. 320.

SECTION III

DÉBETS DES ENTREPRENEURS DE TRAVAUX PUBLICS
ET DES CONCESSIONNAIRES DE SERVICES PUBLICS

Le Conseil d'Etat n'admet pas l'arrêté de débet et les contraintes des lois de l'an VIII contre les entrepreneurs et les concessionnaires de Services publics pour les sommes dues en vertu des marchés ou des traités de concession¹. Cette jurisprudence s'appuie sur la loi du 28 pluviôse an VIII dont l'article 4 porte attribution de juridiction au Conseil de préfecture pour connaître « des difficultés qui pourraient s'élever entre l'Administration et les entrepreneurs concernant le sens ou l'exécution des clauses de leur marché ». Bien que contestée, cette jurisprudence demeure néanmoins constante. Toutefois si l'arrêté de débet était employé en ces matières, il pourrait devenir définitif s'il n'avait donné lieu à aucun recours dans le délai légal. En agissant ainsi le Ministre enlèverait au Conseil de préfecture des questions qui rentrent dans sa compétence et le recours contre l'arrêté de débet porté devant le Conseil d'Etat aboutirait à priver un justiciable du recours au premier degré de juridiction.

L'emploi de l'arrêté de débet contre des personnes morales de droit public : départements, communes, colonies, etc... n'a pas été prévu par les lois de l'an VIII. Il peut arriver, en effet, que l'Etat fasse des avances remboursables ou fournisse des subventions à titre temporaire à l'une ou l'autre de ces collectivités. En cas de non restitution, ces personnes morales deviennent des

1. Conseil d'Etat, 29-12-1911 ; R., p. 1260.

réentionnaires de deniers publics de l'Etat au sens de l'an VIII. Mais la procédure de l'arrêté de débet est inutile dans ce cas car l'Administration dispose de son pouvoir de tutelle et de son droit d'inscription d'office. Au reste, la répartition des fonds communs, la perception pour le compte des collectivités locales des anciennes Contributions Directes, permettrait à l'Etat de se payer sur les sommes dues par lui à la commune récalcitrante.

SECTION IV

NATURE, FORME ET NOTIFICATION DES ARRÊTÉS DE DÉBET AUX DÉBITEURS

L'arrêté de débet est une décision administrative portant arrêté de compte. Dans un avis du 25 thermidor an XIII le Conseil d'Etat l'a indirectement assimilé aux jugements. Aussi bien l'arrêté de débet doit-il être rédigé et motivé comme un véritable jugement puisqu'il en produit tous les effets. Mais pour avoir cette force exécutoire, l'arrêté de débet doit être assorti de la contrainte que le Ministre des Finances décerne sur la proposition de l'Agent judiciaire du Trésor après que celui-ci a reconnu le bien fondé de la créance. Comme tous les jugements, l'arrêté de débet accompagné d'une contrainte emporte hypothèque sur les biens du débiteur.

Mais l'objet principal de la contrainte est de lier le contentieux administratif au contentieux judiciaire. Selon les règles du contentieux administratif, l'arrêté de débet est une décision qui se suffit à elle-même. Le Conseil d'Etat a considéré que la contrainte constitue la voie d'exécution de l'arrêté de débet et qu'elle n'est

pas susceptible d'un recours juridictionnel distinct. La contrainte suit le sort de l'arrêté. Si celui-ci est annulé, la contrainte tombe car elle n'a plus d'objet. Cette jurisprudence, qui est constante, a parfois établi la distinction entre l'acte portant liquidation de la créance et les formalités propres à rendre la décision exécutoire par les voies de droit. Susceptible de faire grief à l'administré, la décision portant liquidation peut faire l'objet d'un recours sans qu'il y ait lieu de rechercher si ultérieurement les mesures propres à en assurer l'exécution ont été prises ou non (Conseil d'Etat 26-3-1909, p. 330).

L'arrêté de débet peut être notifié comme toute autre décision administrative. L'Agent judiciaire du Trésor peut mettre le débiteur en demeure de se libérer immédiatement ou de verser des acomptes. Mais en cas de mauvaise foi ou de mauvaise volonté, il peut engager les poursuites et passer à la procédure d'exécution.

Le commandement doit porter notification du titre. Cette notification doit être une copie textuelle de la décision et non une analyse plus ou moins détaillée. Jusqu'au décret-loi du 30 octobre 1935, elle était faite dans la forme administrative, c'est-à-dire par l'intermédiaire des Préfets. Depuis cette date, les décisions ministérielles sont valablement notifiées aux administrés par lettre recommandée avec avis de réception¹.

1. Article 13 du décret-loi du 30-10-1935.

TITRE III

LES ÉTATS EXÉCUTOIRES DE LA LOI DU 13 AVRIL 1898

Les arrêtés de débet et les contraintes des lois de l'an VIII avaient des avantages si grands pour l'Etat que l'Administration a eu tendance à en étendre l'usage au cours du XIX^e siècle. En 1844, le Conseil d'Etat valida une contrainte décernée contre un notaire qui avait perçu à tort des arrérages de rente dont la propriété aurait dû faire retour à l'Etat. Bien que les officiers ministériels ne fussent pas désignés dans l'énumération de la loi du 12 vendémiaire an VIII, le Ministre avait estimé en l'espèce qu'il y avait rétention de deniers publics. Une interprétation aussi large des textes de l'an VIII menaçait de devenir dangereuse pour les citoyens et de leur enlever toutes les garanties dont la loi entoure les poursuites et voies d'exécution sur les biens. Aussi la jurisprudence du Conseil d'Etat a évolué et pris à partir de 1850 un caractère plus restrictif¹. Le droit de contrainte ne peut exister qu'à l'encontre des catégories de débiteurs spécialement visées par les lois de l'an VIII. Ces modes d'exécution ne peuvent s'appliquer à ceux qui ont reçu par erreur des sommes auxquelles ils n'avaient pas droit, mais seulement aux personnes qui ont obtenu du Trésor des avances dont elles doivent rendre compte. Ainsi fixée, la jurisprudence du Conseil d'Etat limitait les effets de la contrainte aux seuls rétentionnaires désignés par les lois de l'an VIII. Dans tous les autres cas et pour tous ses autres débiteurs le Trésor devait s'adresser à la juridiction civile pour obtenir un

1. V. Conseil d'Etat, 18 août 1856 et 24 juin 1881.

titre de poursuites. Or les créances de l'Etat, étrangères à l'Impôt et au Domaine sont extrêmement diverses, car elles peuvent provenir de toutes les sources d'obligations connues, loi, contrat et quasi-contrat, délit et quasi-délit. Lorsqu'en raison de la cause de l'obligation le contentieux était judiciaire, il était toujours loisible au Trésor d'assigner le redevable devant le Juge de paix ou le Tribunal civil suivant le montant du litige. Mais lorsque la créance ressortissait de la compétence du Conseil d'Etat par application des règles de la compétence *ratione materiae*, la situation de l'Etat était beaucoup plus difficile. En effet, la procédure devant le Conseil d'Etat ne comporte pas de citation à la requête du demandeur par voie d'ajournement du défendeur. Cette haute juridiction n'est saisie que par un recours de l'administré dirigé contre la décision administrative exécutoire qui lui fait grief. Or la décision ministérielle qui déclare un particulier débiteur de l'Etat (hors les cas de l'an VIII) n'est pas exécutoire par elle-même et ne peut entraîner des poursuites immédiates. Faute d'une disposition législative organisant la liaison entre le contentieux administratif et le contentieux judiciaire, le débiteur pouvait demeurer indifférent à toute décision qui aurait porté liquidation d'une créance à sa charge. En effet, sauf le cas où le débiteur est lui-même créancier de l'Etat, il était impossible de le contraindre à se libérer. Ainsi le Trésor avait des pouvoirs moindres que les collectivités locales qui peuvent user de titres exécutoires pour le recouvrement des produits départementaux (article 54, loi du 10 août 1871) et des produits communaux (article 154, loi du 5 avril 1884). Il paraissait donc rationnel de donner aux titres émis par les Ministres, une force

égale à celle des titres émis par le préfet ou le maire. C'est à cet effet que fut voté l'article 54 de la loi du 13 avril 1898 ainsi conçu : « Les états arrêtés par les Ministres formant titres de perception des recettes de l'Etat, qui ne comportent pas en vertu de la législation existante un mode spécial de recouvrement ou de poursuites, ont force exécutoire jusqu'à opposition de la partie intéressée devant la juridiction compétente. Les oppositions sont jugées comme en matière sommaire ». Ainsi comme les contraintes des régies financières, l'état exécutoire de 1898 permet de formuler une prétention et de la ramener à exécution par les voies de droit sauf opposition du débiteur. Lorsque le débiteur refuse de s'incliner, il doit former opposition aux poursuites dont il est l'objet en saisissant le tribunal compétent. Si en raison de la cause de l'obligation prétendue la juridiction compétente est le Conseil d'Etat, il n'y aura pas opposition au sens civil, mais pourvoi devant ce tribunal administratif. Mais qu'il y ait opposition devant un tribunal judiciaire ou pourvoi devant le Conseil d'Etat, l'une et l'autre mesure suspendent la force exécutoire du titre. L'instance est liée devant le juge compétent comme elle l'aurait été en droit commun par assignation faite au défendeur à la requête du demandeur. Le Trésor devient ainsi défendeur à l'opposition mais demeure demandeur à l'action ; c'est à lui qu'incombe la charge de la preuve. Comme les contraintes et arrêtés de débet, les titres exécutoires de 1898 n'ont pas besoin de visa et peuvent être frappés d'opposition ; mais à la différence des voies d'exécution de l'an VIII ils n'emportent pas hypothèque et l'opposition suspend l'exécution.

Les états exécutoires de 1898 sont employés dans tous

les cas où la créance à recouvrer ne permet pas de procéder au moyen de contraintes de l'an VIII. Il ne faut pas non plus que la loi ait prévu pour cette créance un mode de recouvrement spécial ou spécifié que « le produit sera recouvré comme en matière de Contributions Directes ou Contributions Indirectes, ou Enregistrement ». L'article 2 du décret-loi du 30 octobre 1935¹ a étendu l'emploi des états exécutoires de 1898 au recouvrement des créances des établissements publics autonomes de l'Etat. « L'exécutoire est donné sur proposition du représentant légal de l'établissement par visa du Ministre qui exerce la tutelle administrative ». Le même décret-loi dans son article 10 autorise « le Chef du Service du Contentieux, Agent judiciaire du Trésor à émettre par délégation du Ministre des Finances, des titres de recettes qui revêtus de sa signature sont exécutoires dans les conditions de l'article 54 de la loi du 13 avril 1898 ».

Cette délégation de pouvoirs est conforme à la législation antérieure qui spécifiait que le soin d'arrêter les actes formant titre contre le débiteur incombait aux Ministres — sauf délégation —. Pratiquement, cette délégation de pouvoirs n'était et n'est attribuée qu'aux chefs de service. Les états exécutoires de 1898 doivent être rédigés par les services dans la même forme et avec le même soin que les arrêtés de débet de l'an VIII.

1. Décret tendant à améliorer et à faciliter le fonctionnement du service du Contentieux et de l'Agence judiciaire du Trésor.

Deuxième Partie

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION DE L'AGENCE JUDICIAIRE DU TRÉSOR

SECTION I

SERVICE DU CONTENTIEUX ET DE L'AGENCE JUDICIAIRE DU TRÉSOR AU MINISTÈRE DES FINANCES

Le Service du Contentieux et de l'Agence judiciaire du Trésor est placé sous la direction d'un chef de service qui en a en même temps le titre d'Agent judiciaire du Trésor public. Deux bureaux se répartissent le travail. Le premier plus particulièrement chargé du Contentieux proprement dit, assure la défense ou la poursuite des droits de l'Etat. Le second qui reçoit les oppositions et significations de transport faites au Trésor public est placé sous l'autorité d'un chef de bureau, conservateur des oppositions. Un certain nombre de rédacteurs examine les dossiers communiqués à l'Agence et assure l'expédition des affaires.

Depuis la fin des hostilités, la majeure partie des questions contentieuses soumises au service est relative aux dommages de guerre et aux régions libérées. Leur

nombre sans cesse croissant a nécessité une augmentation du personnel réalisé par un décret-loi du 30 octobre 1935. Trois inspecteurs de l'Enregistrement ont été détachés à l'Agence judiciaire pour hâter le recouvrement des créances de l'Etat. Leur formation professionnelle, leur connaissance des questions de droit et de procédure les rendaient particulièrement aptes à apporter une collaboration efficace aux travaux de l'Agence.

Dans l'exercice de ses attributions, l'Agent judiciaire du Trésor peut demander les conseils des hommes de loi et des jurisconsultes attachés au service ou réunir le Comité du Contentieux créé par décret-loi du 30 octobre 1935.

Le Service du Contentieux n'a pas d'agents départementaux comme la plupart des grandes administrations de l'Etat. L'Agent judiciaire du Trésor qui n'est pas un comptable fait verser les sommes, dont il a poursuivi le recouvrement, à la Caisse centrale du Trésor à Paris, aux Trésoriers payeurs généraux et à leurs subordonnés en province. Mais en aucun cas, il ne doit manier les deniers publics qu'il fait rentrer dans les Caisses de l'Etat. Lorsqu'il est obligé de poursuivre un débiteur en province ou lorsqu'il doit se faire représenter devant un tribunal judiciaire il a recours aux Avoués agréés à l'Agence judiciaire du Trésor.

SECTION II

L'AVOUÉ AGRÉGÉ A L'AGENCE JUDICIAIRE DU TRÉSOR

En créant l'Agence judiciaire du Trésor public, les décrets des 27-31 août 1791 concentraient le Service du Contentieux à Paris alors que l'Ancien Régime avait

connu un Contrôleur des restes auprès de chaque Chambre des Comptes. Pour combler cette lacune le décret du 7 mai 1808, article 4, décida de commissionner à l'Agence du Trésor public, un Avoué près de chaque Cour d'appel et de chaque tribunal civil de première instance. Nommé par le Ministre des Finances sur la proposition du Chef de Service du Contentieux et sur la présentation de candidats, l'Avoué agrégé exerce ses fonctions dans les instances où l'Agent judiciaire du Trésor est partie. Si les Avoués agrégés n'exerçaient pas leur ministère avec tout le zèle, l'activité et le désintéressement que le Trésor public est en droit d'attendre d'eux, leur commission leur serait retirée par le Ministre des Finances¹.

Les Avoués agrégés peuvent prendre toutes mesures urgentes, sauf à en rendre compte immédiatement à l'Agent judiciaire tels qu'appel de jugement d'ordre, saisie d'objets qui pourraient être enlevés ou détournés, défense aux demandes qui seraient formées contre le Trésor public, renouvellement d'inscription hypothécaire etc. Ils sont exclusivement chargés devant la Cour ou le tribunal près duquel ils exercent leurs fonctions et dans l'étendue de leur arrondissement respectif de toutes les instances, procédures et poursuites concernant directement le Trésor public et suivies à la requête et diligence de l'Agent judiciaire du Trésor public.

Les Avoués agrégés tiennent un registre où ils inscrivent par ordre d'entrée dans leur étude toutes les affaires qui leur auront été confiées avec une analyse sommaire de l'affaire et des mouvements successifs qu'elle éprouvera par suite des procédures et poursuites.

1. Article 5 de l'instruction aux Avoués-agrégés, à l'Agence judiciaire du Trésor, en date du 20 novembre 1933.

Ils choisissent pour les affaires dont ils sont chargés les Avocats, Notaires, Commissaires-priseurs et Huissiers dont le ministère peut être nécessaire lorsque le choix n'a pas été fait par le Ministre ou l'Agent judiciaire du Trésor. Les dossiers complets des affaires terminées ou des affaires qui ne comportent pas d'autre suite dans leur arrondissement doivent être renvoyés par eux au Chef de Service du Contentieux du Ministère des Finances. Toute la procédure engagée par les avoués agrégés doit être faite « à la requête du Trésor public poursuites et diligences de son Agent judiciaire ayant ses bureaux au Ministère des Finances à Paris ». Les Avoués ayant des pouvoirs assez limités dans les instances où ils occupent pour le Trésor public, doivent suivre les instructions de l'Agent judiciaire et n'agir dans la plupart des cas qu'avec son autorisation expresse. Ainsi ils ne peuvent acquiescer à un jugement ou arrêt, consentir ou passer aucun désistement, contrat, transaction, atermoiement, accorder terme et délai sans une approbation préalable du Service du Contentieux.

. L'Agent judiciaire du Trésor n'étant pas un comptable public, les Avoués agrégés qui le représentent en province n'ont pas qualité pour recevoir un paiement ou un remboursement de la part des débiteurs de l'Etat autre que le montant de leurs frais. Le montant des droits et créances de toute nature dont le recouvrement a été suivi par l'Avoué agrégé, doit être versé aux Trésoriers payeurs généraux et Receveurs des Finances qui en délivrent récépissés. Il est admis toutefois que dans des cas exceptionnels et lorsqu'il y a un intérêt évident à accepter immédiatement les offrés faites par le débiteur, les Avoués peuvent recevoir les sommes offertes et les

transmettre à l'Agent judiciaire ou les verser à la Caisse d'un comptable public.

Paiement des frais et honoraires.

Le Trésor public paie les frais dont les Avoués agrégés ne sont pas remboursés par les parties suivant la taxe qui en est faite.

A cet effet, ils transmettent à l'Agent judiciaire du Trésor un état taxé sur papier timbré de leurs frais et de ceux dus aux huissiers et aux officiers ministériels qu'ils ont employés ; les honoraires des Avoués agrégés, des Avocats et Notaires leur sont payés sur leur demande après la fixation qui en est faite par le Ministre des Finances. Les Avoués agrégés ne doivent prélever en aucun cas leurs honoraires et les frais à la charge du Trésor sur le montant des sommes qu'ils ont recouvrées.

Des crédits spéciaux gérés par le Service du Contentieux et de l'Agence judiciaire du Trésor sont destinés à assurer ces paiements et ces remboursements qui sont effectués par les comptables publics au vu d'un extrait d'ordonnance délivré par le Ministre et transmise par l'Agent judiciaire.

SECTION III

L'AGENT JUDICIAIRE DU TRÉSOR ALGÉRIEN

La loi du 29 décembre 1904 a créé en Algérie un Agent judiciaire chargé, sous l'autorité du Gouverneur général, de suivre le recouvrement des débits des comptables, des créances actives de la Colonie et de défendre aux instances dirigées contre le Trésor algérien. L'apurement des débits est poursuivi au moyen de contraintes délivrées par le Gouverneur général de l'Algérie dans les

mêmes formes et dans les mêmes conditions d'exécution que les contraintes délivrées par le Ministre des Finances en France. Le mode de fonctionnement du service, les écritures et le contrôle ont été réglementés par un arrêté du Gouverneur de l'Algérie du 21 juillet 1905¹.

L'Agent judiciaire du Trésor algérien n'a pas une compétence aussi étendue que celle de son collègue de la Métropole. Dans la délimitation de ses attributions, il a fallu tenir compte de la division des Services du Budget algérien en Service local et Service général. L'Agent judiciaire ne poursuit le recouvrement que des débits et créances litigieuses intéressant le budget local de l'Algérie. L'Agent judiciaire du Trésor de France conserve ses attributions pour les opérations du Service général qui ont trait principalement aux dépenses de l'Armée, de la Marine, des services pénitentiaires et aux frais d'Administration faits en France dans l'intérêt de la Colonie. L'organisation de l'Agence judiciaire d'Algérie est identique à celle de la Métropole. La procédure à observer dans les poursuites comporte les mêmes particularités qu'en France. Chaque Direction et chaque Service du Gouvernement général tient des états de créances et débits dont chacun est notifié lors de sa constatation à l'Agence judiciaire du Trésor. Les états sont clos le 31 décembre de chaque année et, même s'ils sont négatifs, chaque service en envoie copie à l'Agent judiciaire en janvier. En outre, chaque débet constaté à la charge des comptables, des entrepreneurs, des fournisseurs, des soumissionnaires et de toute autre personne, est notifié dans les 15 jours par le service intéressé à l'Agent judiciaire. Ce dernier ouvre à chaque

1. *Bulletin Officiel de l'Algérie*, 1905, p. 1188.

débiteur un compte individuel. Ces comptes individuels sont récapitulés dans des états de section. Par ses recherches personnelles, l'Agent judiciaire peut aussi découvrir des débits et des créances à recouvrer dont il fait mention dans un compte spécial. L'ensemble de ces comptes forme la comptabilité de l'Agent judiciaire algérien qui est analogue à celle de l'Agent judiciaire métropolitain.

L'Agent judiciaire doit prendre toutes mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts du budget algérien et sa responsabilité est comparable à celle de son collègue de France. Aussi doit-il représenter le Trésor public de l'Algérie devant toutes les juridictions comme demandeur ou défenseur. L'initiative des poursuites appartient au Gouverneur général qui peut, comme le Ministre des Finances en France, introduire une instance, se désister, renoncer à un appel, etc. De son côté, l'Agent judiciaire du Trésor doit prendre de sa propre autorité toutes les mesures conservatoires qui assurent la sauvegarde des droits et intérêts du Trésor.

L'Agent judiciaire de l'Algérie n'étant pas un comptable, les recouvrements des débits sont opérés par les Receveurs de l'Enregistrement qui les reversent au Trésorier général de l'Algérie contre un récépissé justificatif. Le Trésorier général remet, tous les trimestres, à l'Agent judiciaire un état des versements. Au reçu de cet état, l'Agent mentionne les versements dans sa comptabilité et avise les services intéressés. Le contrôle des opérations de l'Agence judiciaire a fait l'objet d'un décret du 16 juin 1905. Le rôle de la Commission de Vérification des Comptes des Ministres dans la Métropole est tenu en Algérie par la Commission instituée pour vérifier, avant sa transmission aux délégations financières et au Conseil Supérieur, le compte adminis-

tratif rendu par le Gouverneur général. Nommée chaque année par le Gouverneur général, cette Commission se compose de sept membres : trois délégués financiers dont un colon, un non colon et un indigène, deux membres du Conseil Supérieur, l'Inspecteur général des Finances, un Conseiller de Gouvernement. Le contrôle des accroissements et des diminutions des créances en capital est exercé comme en France et les mêmes justifications doivent être produites au soutien des décharges, remises ou caducités. Aux termes de la loi du 29 décembre 1904, article 19, aucune remise totale ou partielle sur débet ne peut être accordée à titre gracieux que par le Président de la République en vertu d'un décret pris sur les rapports du Ministre de l'Intérieur et sur l'avis du Ministre des Finances et du Conseil d'Etat.

SECTION IV

LES AGENTS JUDICIAIRES DE L'INDO-CHINE

Depuis 1910 (arrêté local du 29 mars 1910) un Agent judiciaire installé à Saïgon est chargé du Contentieux intéressant la Cochinchine, le Cambodge et le Laos.

De même, un Agent judiciaire chargé de l'Annam et du Tonkin réside à Hanoï auprès du Gouverneur général. Les pouvoirs et les attributions de ces deux agents sont assez sensiblement différents de ceux du Chef de service du Contentieux à Paris. Ce sont des agents d'exécution placés sous l'autorité du Trésorier général.

CHAPITRE II

ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES DE L'AGENT JUDICIAIRE DU TRÉSOR

Les attributions de l'Agent judiciaire du Trésor définies par le décret des 27-31 août 1791 ont été énumérées et complétées par les décrets du 18 décembre 1869 et 5 août 1882. En fait, on peut les classer sous quatre rubriques :

1^o La première fonction de l'Agent judiciaire et en même temps la plus importante est la poursuite ou la défense des droits du Trésor. C'est le rôle contentieux du service. Il consiste à prendre des actes conservatoires, à faire des actes de procédure ou d'exécution pour la sauvegarde des intérêts de l'Etat. Cette fonction s'applique aussi bien aux poursuites engagées contre les particuliers débiteurs de l'Etat, qu'à celles qui doivent faire recouvrer les débets des comptables. Elle suppose des règles particulières de procédure et la tenue d'une comptabilité spéciale, afin de suivre les résultats des travaux de l'Agence.

2^o Indépendamment de son rôle actif devant les tribunaux le Service du Contentieux est un véritable cabinet de consultations juridiques. L'Agent donne son avis sur les points de droit qui lui sont soumis par l'Administration des Finances et les autres Administrations de

l'Etat. Il répond aux questions posées ou bien interprète des textes litigieux ou dont l'application soulève des difficultés en matière contentieuse.

Les deux dernières attributions ont un caractère plus particulièrement administratif et pourraient être remplies par un fonctionnaire quelconque du Ministère des Finances. Cependant, elles supposent des connaissances juridiques telles, qu'on a préféré les confier à un service déjà spécialisé dans le contentieux.

3° L'Agent judiciaire du Trésor est chargé de la réception et de l'annulation des cautionnements en rentes et en immeubles et de l'inscription et de la radiation des privilèges de second ordre sur les cautionnements en numéraires.

4° Enfin, l'Agent du Trésor doit conserver les oppositions faites entre les mains des comptables sur les sommes dues par l'Etat. A cet effet, il a le titre de Conservateur des Oppositions et, en cette qualité, surveille l'application de la législation relative aux oppositions.

Les attributions contentieuses du service seront étudiées dans le présent chapitre.

Les trois autres feront l'objet des chapitres III, IV et V.

TITRE PREMIER

LES DÉBETS RECOUVRÉS PAR L'AGENT JUDICIAIRE DU TRÉSOR

SECTION I

DÉCOUVERTE ET NOTIFICATION DES DÉBETS A L'AGENT JUDICIAIRE DU TRÉSOR

Les débits et créances dont l'Agent judiciaire du Trésor est appelé à poursuivre le recouvrement peuvent

avoir de multiples origines. D'une part, les Ministères et Administrations publiques lui notifient non seulement les créances qu'ils ont à l'encontre des particuliers à des titres divers, mais aussi les débet mis à la charge de leurs fournisseurs, entrepreneurs et adjudicataires, d'autre part, le Ministère des Finances et plus particulièrement la Direction de la Comptabilité publique transmettent au Contentieux les débet constatés à la charge des comptables. Enfin, dans certains cas, l'Agence judiciaire ne reçoit aucune notification de débet et c'est elle-même qui arrive, par ses propres moyens, ses recherches et ses découvertes, à établir la créance du Trésor. Quelles que soient la nature et l'origine du débet, il doit être porté à la connaissance de l'Agent judiciaire du Trésor par une procédure de transmission qui varie selon qu'il s'agit d'une créance de l'Etat sur des particuliers ou d'un débet de comptable.

a. *Débet notifiés à l'Agence par les divers Ministères.*

Les débet définitivement constatés au profit du Trésor par les divers Ministères doivent être notifiés au Ministère des Finances, Direction du Contentieux, dans les 15 jours qui suivent la liquidation. A cet effet, il est tenu, par Ministère, et s'il y a lieu par section et budgets annexes des états nominatifs spéciaux où sont immédiatement mentionnés, lors de leur notification à l'Agence judiciaire, les créances constatées et les débet liquidés au profit du Trésor public. Ces états sont clos, arrêtés, totalisés et signés le 31 décembre de chaque année par les Chefs de Service compétents. Une copie certifiée de ces états est adressée à la Direction du Contentieux dans le premier mois de chaque année. Si aucune créance n'a été constatée, aucun débet liquidé, dans le

courant de l'année précédente, il est dressé un état négatif. La liquidation ne peut être révisée lorsque les débits résultent de comptes acceptés par la partie ou définitivement réglés par des décisions administratives ayant acquis l'autorité de la chose jugée¹. De semblables notifications doivent être faites à l'Agence judiciaire pour tous les actes et décisions comportant modifications des débits par suite de transaction, remise gracieuse, caducité, etc.

b. Débits notifiés à l'Agence par le Ministère des Finances.

Comme les autres départements ministériels, le Ministère des Finances doit dresser des états nominatifs spéciaux et l'article 3 du décret du 5 août 1882 prévoit que ces états seront tenus :

1° A la Direction de la Comptabilité publique en ce qui concerne :

- a.* les arrêts de la Cour des Comptes ou les décisions diverses constituant en débits les comptes du Trésor ;
- b.* les restes à recouvrer sur les produits divers du budget non assimilés aux Contributions Directes.

2° A la Direction du Mouvement général des Fonds, en ce qui concerne les effets souscrits au profit du Trésor qui se trouvent en souffrance.

Si les notifications de cette dernière Direction sont analogues à celles des autres Ministères, par contre les débits transmis par la Direction de la Comptabilité publique supposent des mesures particulières puisqu'ils concernent les comptes de l'Etat ou des recettes qui

1. Loi du 29 juin 1852. Décret du 5 août 1882.

auraient dû être faites en vertu de titres spéciaux de recouvrement.

Débets de comptables. — Tous les arrêts définitifs de débet de la Cour des Comptes, sont transmis à la Direction de la Comptabilité publique qui inscrit le montant du débet au compte général des comptables en débet et à un compte individuel. En même temps, cette Direction remet au Service du Contentieux, avec pièces à l'appui, un état dûment certifié présentant la situation du comptable débiteur et énonçant les renseignements recueillis tant sur les causes qui peuvent accroître ou atténuer le débet, que sur les diverses parties de l'actif du comptable¹. A la réception de cet état de situation, l'Agent judiciaire ouvre un compte à chaque débiteur et prend toutes mesures utiles pour le prompt recouvrement de ces débets prononcés judiciairement. Si le comptable constitué en débet par arrêt de la Cour des Comptes a cessé ses fonctions, la Direction générale de la Comptabilité publique, après avoir gardé copie de l'arrêt, le transmet à la Direction du Contentieux en accompagnant cet envoi d'un avis indiquant si le débet peut être soldé soit par l'application d'un actif connu, résultant des écritures, soit par tout autre moyen.

Lorsque l'Agent judiciaire du Trésor reçoit notification de ces débets d'origines diverses, il ouvre dans ses écritures un compte individuel à chaque débiteur du Trésor. Il consigne également la créance nouvelle dont il prend charge dans des documents nominatifs annuels dits « Etats de Section », dont la nomenclature arrêtée par le Ministre des Finances doit correspondre aux divers états nominatifs tenus dans chaque Ministère confor-

1. Article 3 du décret du 5 août 1882.

mément à l'article 3 du décret du 5 août 1883. Des états particuliers sont tenus pour les créances parvenues à la connaissance de l'Agent judiciaire par suite de découvertes, révélations, condamnations, recherches au sommier des reprises indéfinies. Cette comptabilité dressée, le Service du Contentieux va poursuivre le recouvrement des débits, soit par la voie administrative, soit par la voie judiciaire, ou en faisant usage des contraintes et états exécutoires de 1898 que la loi met à sa disposition. Toutefois, pour mieux protéger les droits du Trésor, la loi a attaché certaines garanties aux créances nées à son profit.

SECTION II

DES PRIVILÈGES ET HYPOTHÈQUES QUI GARANTISSENT LES CRÉANCES DU TRÉSOR

La plupart des créances donnant lieu à des poursuites exercées à la requête de l'Agent judiciaire du Trésor, sont purement chirographaires. Certaines cependant bénéficient d'un privilège. Parmi ces créances jouissant d'un privilège, certaines sont relativement récentes et ont leur origine dans la législation des dommages de guerre. Le Trésor a en effet un privilège pour les créances résultant de la révision de certaines indemnités allouées pour réparations de dommages de guerre (article 6, loi du 2 mai 1924) ou ayant leur cause dans l'attribution d'avances remboursables à certains sinistrés (article 5, loi du 17 avril 1919). Mais le privilège le plus ancien dont jouit le Trésor est celui qu'il possède contre ses comptables aux termes de la loi du 5 septembre 1807. D'après ce texte, le Trésor public a privilège sur tous les

biens meubles des comptables même à l'égard des femmes séparées de biens pour les meubles trouvés dans les maisons d'habitation du mari, à moins qu'elles ne justifient légalement que lesdits meubles leur sont échus de leur chef ou que les deniers employés à l'acquisition leur appartenaient ¹. Ce privilège qui vient après les privilèges généraux et particuliers des articles 210 et 2102 du Code civil, s'exerce non seulement sur le prix du mobilier corporel, mais encore sur tous les objets meubles par nature ou par détermination de la loi. Les deniers mobiliers susceptibles du privilège du Trésor sont versés dans les caisses des Trésoriers payeurs généraux et des Receveurs des Finances pour valoir sur les débets des comptables.

Dès la nomination des comptables, le Trésor public a un privilège sur les immeubles acquis à titre onéreux par les comptables *postérieurement* à leur nomination et sur ceux acquis au même titre par leur femme à moins qu'elle ne justifie que les deniers employés à l'acquisition leur appartenaient. Mais il faut qu'une inscription ait été prise au profit du Trésor public dans les deux mois de l'enregistrement de l'acte translatif de propriété sinon, passé ce délai, le privilège dégénère en simple hypothèque à la date de l'inscription. Ce privilège existe en raison de cette présomption que tous les immeubles acquis par le comptable après sa nomination ont été achetés avec des deniers publics détournés.

Indépendamment des privilèges qui garantissent ses droits, le Trésor jouit également d'une hypothèque légale qui frappe tous les biens présents et à venir de ses comptables. Cette hypothèque qui doit être inscrite

1. Loi du 5 septembre 1807, article 12.

porte : sur les immeubles qui appartenait aux comptables *avant* leur nomination — sur les biens que le comptable acquiert par donation ou succession postérieurement à sa nomination et sur les biens acquis à titre onéreux depuis la nomination — si le privilège n'a été inscrit qu'après le délai de deux mois. Enfin une inscription hypothécaire peut être prise par le Trésor à la suite d'un arrêté de débet, d'une contrainte ministérielle ou d'un jugement de condamnation emportant hypothèque. Dans ce cas, le Service du Contentieux prend l'inscription hypothécaire. Toutefois les Avoués agréés peuvent de leur seule initiative et en cas d'urgence prendre eux-mêmes inscriptions « à la requête du Trésor public poursuites et diligences de son Agent judiciaire ayant ses bureaux à Paris au Ministère des Finances », sauf à en référer au service.

La radiation des inscriptions hypothécaires prises au profit du Trésor public peut être faite soit en vertu d'un acte notarié signé par l'Agent judiciaire ou un Avoué agréé, soit sur présentation d'une ampliation d'un arrêté du préfet rappelant la décision autorisant la main-levée.

SECTION III

DU RECOUVREMENT DES CRÉANCES DU TRÉSOR

Après avoir pris en charge les créances et les débits qui lui ont été notifiés, l'Agent judiciaire doit faire toutes diligences pour en assurer le recouvrement et sauvegarder les droits du Trésor public. Les poursuites dont il a l'initiative peuvent s'exercer soit par la voie administrative s'il s'agit de comptes relevant du Ministre

des Finances ou d'adjudicataires soit par la voie judiciaire lorsque ce sont des particuliers qui ont été constitués en débet.

1^o *Poursuites administratives.* — *L'exécution sur le cautionnement des comptables.*

Conformément à l'article 73 du décret du 31 mai 1862 et aux articles 8-9-10 du décret du 2 juillet 1898, « les cautionnements définitifs et les arrérages non perçus des comptables, soumissionnaires et adjudicataires de l'Etat sont exécutés jusqu'à concurrence aux poursuites et diligences de l'Agent judiciaire pour être appliqués à l'extinction des débet liquidés par les Ministres compétents ». A défaut de cautionnement, les poursuites s'étendent à l'actif du débiteur qui est révélé à l'Agent judiciaire du Trésor soit par les notifications ministérielles de débet, soit par ses recherches personnelles.

Mais en fait, lorsqu'il s'agit de comptables encore en fonctions, les poursuites en vue du recouvrement s'exercent en premier lieu sur le cautionnement. Ces poursuites peuvent être parfois dirigées contre un comptable autre que celui qui a été mis en débet puisque les comptables supérieurs sont responsables des opérations de leurs inférieurs. Dans ce cas, le Trésorier payeur général ou le Receveur des Finances doivent avancer le déficit ou le débet à solder mais peuvent former une demande en prélèvement sur le cautionnement du comptable déficitaire. Cette demande doit être accompagnée d'un état indiquant :

1^o le montant de chaque déficit ou débet,

2^o la date à partir de laquelle doivent courir les intérêts en conformité de l'article 368 du décret du 30 mai 1862,

- 3° la date à laquelle le déficit a été comblé,
- 4° le nombre de jours d'intérêts exigibles,
- 5° le montant des intérêts dont le versement sera justifié par un récépissé à talon.

Cet état sur lequel le débet ne figure qu'en principal est transmis à l'Agent judiciaire par la Direction de la Comptabilité publique afin que le Service du Contentieux puisse établir le décompte des intérêts. Cette liquidation, selon les règles de l'article 368 du décret du 31 mai 1862¹, fait courir les intérêts de débet à 5 % l'an à partir du jour où le versement aurait dû être effectué. Ce principe général souffre toutefois des exceptions tenant à la nature et à l'origine du débet.

Si les débits proviennent de soustraction de valeurs, d'omissions de recettes ou d'un déficit quelconque de la caisse les intérêts courent à dater du jour où les fonds ont été détournés de leur destination par le comptable.

S'ils proviennent d'erreurs de calcul qui peuvent être considérées comme des infidélités, les intérêts ne courent qu'à dater du jour de la notification de l'acte qui en a constaté le montant.

S'ils ont pour cause la non production de pièces justificatives dont l'irrégularité ou l'omission engage la responsabilité des comptables, les intérêts ne commencent à courir que du jour où ces comptables ont été mis en demeure d'y pourvoir.

Pour les débits constatés à la suite de circonstances de force majeure, les intérêts ne courent que du moment où le montant en a été mis par l'Administration à la décharge des comptables.

1. L'article 368 du Décret du 31 mai 1862 ne fait que codifier les lois qui ont stipulé des intérêts : loi du 21 pluviôse an III, chapitre III, article 3 et Code civil, article 1996.

Dans ses arrêts mettant un comptable en débet, la Cour des Comptes précise le plus souvent la date à partir de laquelle courent les intérêts. Ceux-ci sont dus jusqu'à la veille du jour du versement. Pour leur calcul, l'année est comptée à 365 jours et les mois pour leur nombre exact de jours, sauf février qui porte toujours 28 jours.

Après avoir établi le compte en intérêts, la Direction du Contentieux notifie le montant de sa liquidation à l'Administration intéressée pour qu'il soit porté en augmentation de débet et qu'il y ait toujours parfaite concordance entre les états tenus par l'Agent judiciaire et ceux qui existent dans chaque Ministère.

Règle d'exécution. — En cas d'exécution sur le cautionnement en rente d'un comptable, l'Agent judiciaire doit être mis en possession des extraits d'inscription affectés à ce cautionnement. Sinon la Direction de la Dette inscrite établit en vertu d'une autorisation spéciale du Ministre des Finances des copies figurées des extraits d'inscription, et les remet à l'Agent judiciaire pour parvenir à l'aliénation. L'Agent judiciaire signe les transferts nécessaires à l'exécution des cautionnements. Lorsqu'un cautionnement en rentes doit être exécuté et qu'il appartient partie au débiteur et partie à des tiers, il est procédé d'abord à la vente des rentes appartenant au débiteur et subsidiairement à celle des rentes fournies par les tiers. Si ces dernières sont la propriété de plusieurs intéressés, la vente est faite, à défaut d'accord, entre ces derniers, proportionnellement à l'importance de la somme garantie par chacun d'eux. Le produit de la négociation jusqu'à due concurrence est versée au Trésor public qui en assure la remise à qui de droit. Le

surplus des inscriptions demeure grevé de l'affectation du cautionnement. Lorsque après prélèvement partiel il existe un reliquat trop faible pour être employé en rentes, le surplus reste provisoirement déposé au Trésor sans être productif d'intérêt.

L'exécution d'un cautionnement en immeubles pour cause de débet est faite par voie de saisie immobilière conformément aux règles du Code de procédure civile, article 673 et suivants.

Lorsque le cautionnement est en numéraire, l'Agent judiciaire forme une demande de prélèvement sur le cautionnement du comptable déficitaire. Si le débet mis à la charge d'un comptable résulte d'un délit ou d'un crime qui le rendrait passible de poursuites correctionnelles ou criminelles, la règle que l'action civile se prescrit par le même délai que l'action publique ne s'applique pas et la prescription est de trente ans.

Les versements sur débets ne sont pas reçus par l'Agent judiciaire du Trésor qui n'est pas un comptable et n'a pas de Caisse mais sont faits soit à la Caisse centrale du Trésor à Paris, soit aux comptables des départements et colonies. Les comptables s'en chargent au compte « Recettes accidentelles » avec la distinction spéciale de recettes sur débets et la Comptabilité publique, en fait l'application dans ses écritures au crédit de chaque débiteur. En cas de paiement partiel du débet, on applique la règle de l'article 1254 du Code civil et on impute le versement d'abord sur les intérêts. Le comptable entre les mains duquel a lieu un versement sur débet délivre un récépissé à talon à la partie versante et transmet une déclaration de versement à la Direction du Contentieux qui en fait état dans ses écritures et la conserve à titre de justification de ses opérations.

En fin de trimestre, le Service reçoit de la Direction de la Comptabilité publique un état certifié de tous les versements effectués à Paris, dans les départements et aux colonies, à valoir sur les débits de chaque nature poursuivi à la requête de l'Agent judiciaire. Au reçu de ces états et documents, l'Agence fait enregistrer les versements au compte des débits et créances qui ont été ouverts sur ses livres et elle informe les Ministères et Administrations de la situation des recouvrements opérés sur l'actif des personnes dont ces Ministères et Administrations lui ont notifié les débits. L'Agent judiciaire reçoit aussi de la Direction de la Comptabilité publique les arrêts de la Cour des Comptes constatant la libération définitive des comptables et autorisant la mainlevée des inscriptions hypothécaires prises sur leurs biens.

2° Des poursuites exercées par les percepteurs.

Depuis le décret du 28 décembre 1926 et le décret-loi du 30 octobre 1935, l'Agent judiciaire peut confier aux percepteurs le recouvrement des sommes n'excédant pas 20.000 francs et aux Receveurs municipaux le recouvrement des rétributions collégiales quel qu'en soit le montant. Les poursuites exercées comme en matière de Contributions Directes diminuent le montant des frais à la charge des redevables et permettent des recouvrements plus rapides. Mais les formes de poursuite établies par le décret ne confèrent pas au Trésor, pour ces créances, le privilège dont il jouit pour le recouvrement de l'impôt direct.

Les créances supérieures à 20.000 francs sont recouvrées soit directement par l'Agent judiciaire, soit par les soins d'un Avoué agréé. Elles sont productives

d'intérêt en vertu de la loi, d'une convention ou d'une sommation à payer. Dans les deux premiers cas, le taux et le point de départ des intérêts sont fixés par la loi ou la convention. En leur absence, les intérêts sont exigibles au taux légal à partir de la sommation à payer. Les paiements partiels s'imputent en premier lieu sur les intérêts échus puis sur le principal conformément aux dispositions de l'article 1254 du Code civil.

Les instances auxquelles donnent lieu le recouvrement de ces créances jouissent de règles spéciales établies en faveur du Trésor.

TITRE II

POURSUITE ET DÉFENSE DES INTÉRÊTS DU TRÉSOR

SECTION I

INITIATIVE DES POURSUITES

Aussi bien dans son esprit que dans son texte, la loi organique du 15 août 1790 donne mandat à l'Agent judiciaire de poursuivre à sa *requête* et *sous sa seule signature* devant tous juges et tribunaux la défense des intérêts du Trésor. Sans doute, le Chef du Service du Contentieux est-il placé sous les ordres du Ministre des Finances au même titre que tous les autres Directeurs de l'Administration centrale. Mais, comme les Directeurs généraux des régies financières, il possède des pouvoirs propres en vertu de son mandat légal pour diriger la marche de toutes les affaires contentieuses qui sont de sa compétence. Il serait d'ailleurs inconcevable que l'Agent judiciaire soit obligé de demander

l'autorisation du Ministre pour engager le moindre acte de procédure ou d'exécution contre un débiteur quelconque. Les mandats légaux ont précisément été institués afin de décharger le Ministre d'une tâche qu'il lui serait impossible de remplir et dont l'exécution doit être confiée à ses services. Au reste, quand le législateur a entendu subordonner un acte grave à l'autorisation ministérielle il l'a dit expressément. Ainsi les instructions ont prévu que l'approbation du Ministre était nécessaire afin de saisir les immeubles à la requête du percepteur pour le recouvrement de l'impôt direct (Règlement sur les poursuites, article 12*bis*). Mais rien de semblable n'existe pour l'Agent judiciaire du Trésor. Cependant, lorsqu'il y a lieu d'autoriser un procès périlleux, scandaleux ou important, il est bien certain que le Contentieux des finances ne le fait pas sans en informer le Ministre.

SECTION II

JURIDICTIONS DEVANT LESQUELLES PLAIDE L'AGENT JUDICIAIRE DU TRÉSOR

L'Agent du Trésor ne peut agir que devant les tribunaux judiciaires et ne peut être demandeur ou défendeur dans une instance introduite devant un tribunal administratif. Cette incompétence résulte de l'article 16 du décret du 22 juillet 1806 : « Les Ministres ont seuls qualité pour agir devant le Conseil d'Etat à l'exclusion des Directeurs généraux et autres Agents administratifs ». Cette disposition a été maintenue par l'article 24 de la loi du 24 mai 1872 qui réorganise le Conseil d'Etat. Elle a rappelé et affirmé un principe qui n'avait guère

été controversé au cours du ^{xix}^e siècle bien que l'on trouve dans le *Recueil* de Macarel plusieurs arrêts rendus à la suite de pourvois formés soit par divers contre le Trésor public et l'Agent judiciaire, soit à la requête de l'Agent judiciaire du Trésor (17 avril 1822, Bricon contre Agent judiciaire du Trésor ; 20 avril 1822, Palmerini contre Agent judiciaire du Trésor ; 21 juillet 1822 les héritiers Despargnet contre l'Agent judiciaire du Trésor etc...) ¹.

En rendant compte de ces arrêts, l'auteur du *Recueil* analyse les mémoires qui paraissent avoir été présentés par l'Agent judiciaire et sous sa signature. Mais ces exceptions à la règle disparaissent à peu près complètement après l'année 1824 et le Ministre des Finances figure toujours comme partie dans les affaires concernant le Trésor et qui font l'objet de pourvois devant le Conseil d'Etat. Aujourd'hui l'article 16 du décret du 22 juin 1806 ne souffre plus de dérogation et l'Agent judiciaire du Trésor n'agit que devant les tribunaux judiciaires.

SECTION III

POUVOIRS DE L'AGENT JUDICIAIRE AU COURS DE L'INSTANCE

En laissant à l'Agent judiciaire du Trésor le soin de prendre toutes les mesures d'exécution, le décret des 27-31 août 1791 lui permet ainsi d'agir au mieux des intérêts du Trésor. L'article 3 du décret des 27-31 août 1791 recommande aux Commissaires de la Trésorerie de consulter avant toute décision les Avoués

1. *Recueil*, 1822, p. 122 et p. 300.

et Avocats qui constituent le Conseil judiciaire du Trésor devenu depuis, le Comité consultatif du Contentieux de l'Agent judiciaire du Trésor. Cette faculté subsiste encore pour l'Agent mais il n'est pas obligé de suivre les avis qu'il a sollicités et peut prendre une décision qui soit en opposition directe avec l'avis des jurisconsultes.

Aux termes de l'article 4 du décret des 27-31 août 1791, l'Agent judiciaire peut accorder des délais à un débiteur poursuivi et peut consentir à la cession de biens faite volontairement ou judiciairement par un débiteur malheureux, dans les termes des articles 1265 et suivants du Code civil. La cession de biens volontaire étant acceptée volontairement par les créanciers selon les stipulations du contrat passé entre eux et le débiteur (article 1267 du Code civil) l'Agent judiciaire reste maître de l'accepter ou de la refuser suivant les intérêts du Trésor. Toutefois, l'Agent judiciaire du Trésor n'étant qu'administrateur des droits et actions de l'Etat ne peut dans aucun cas aliéner les droits appartenant au Trésor. Il ne pourrait pas davantage renoncer à une prescription acquise car aux termes de l'article 2222 du Code civil, « celui qui ne peut aliéner ne peut renoncer à la prescription acquise ». Le fait de ne pas opposer la prescription acquise à l'Etat constituerait une aliénation déguisée. Il est également interdit à l'Agent judiciaire du Trésor, même sur l'ordre du Ministre, de relever les créanciers du Trésor des déchéances ou des péremptions qu'ils auraient encourues. Sinon il y aurait aliénation d'un droit acquis à l'Etat puisque la renonciation de la part de l'Agent aux déchéances et péremptions aurait pour effet de faire remise des créances éteintes.

Les pouvoirs conférés au Ministre ne sont pas suffi-

sants lorsqu'il faut autoriser l'Agent du Trésor à transiger. Cet acte juridique ayant paru dangereux pour les intérêts du Trésor aux auteurs du décret, l'article 5 exigea que l'approbation du Corps législatif vienne s'ajouter à l'autorisation des Commissaires de la Trésorerie (c'est-à-dire du Ministre des Finances) dans toute transaction négociée par l'Agent judiciaire du Trésor. La transaction entraînant l'abandon d'une partie des droits revendiqués, on en avait conclu qu'une loi était aussi nécessaire pour transiger que pour aliéner. Malgré les garanties qui s'attachaient au respect de cette formalité, elle est complètement abandonnée aujourd'hui, à la fois pour des raisons de fond et de forme. Juridiquement l'analogie entre aliénation et transaction n'est pas aussi parfaite qu'on le croit. Justifiée pour une aliénation du domaine qui atteint l'actif de l'Etat, une loi est beaucoup moins utile pour la transaction qui ne diminue pas toujours la fortune publique mais porte dans la plupart des cas sur des prétentions rivales et des droits litigieux et contestés.

La nécessité d'une loi était aussi un obstacle à la solution de difficultés qui doivent être tranchées promptement. Ne siégeant que pendant une partie de l'année, les Chambres exposent les intéressés à des retards préjudiciables et, d'autre part, sont peu propres à voter une loi qui consacre des arrangements de minime importance. C'est pourquoi le nombre des transactions approuvées par une loi est très restreint car l'obstacle légal résultant du décret de 1791 a parfois été préjudiciable aux intérêts du Trésor en rendant impossible des recouvrements dont la réalisation aurait nécessité des mesures prises sans aucun délai. Au cours du XIX^e siècle,

le Ministre des Finances avait, dans certains cas urgents, négligé l'article 5 du décret des 27-31 août 1791. Le 17 février 1868, une transaction fut consentie par le Ministre des Finances sur l'avis conforme de la Section des Finances du Conseil d'Etat et la décision ministérielle fut approuvée par le Chef de l'Etat (affaire Vanlerberghe). Le décret du 5 août 1882, article 8, § 3, confirme cette pratique en autorisant l'homologation des transactions par loi ou décret en Conseil d'Etat. Le décret-loi du 30 octobre 1935 autorise l'Agent judiciaire du Trésor à transiger après avis conforme du Comité du Contentieux institué par le même décret.

SECTION IV

RÈGLES PARTICULIÈRES DE PROCÉDURE

La procédure à suivre pour les instances engagées par l'Agent judiciaire est en principe soumise aux règles de droit commun sauf certaines dérogations dont l'étude fait l'objet des paragraphes suivants.

a. *Assignations.*

Conformément à l'article 6 du décret de 1791 et à l'article 69, § 2, du Code de procédure civile, les assignations et significations à faire au Trésor doivent être faites : « à la personne ou au bureau de l'Agent judiciaire du Trésor et ne sont valables que si elles sont visées ». Aux termes du § 5, alinéa 2, de l'article 69 du Code de procédure civile, « l'original de l'assignation sera visé par celui à qui copie de l'exploit sera laissée ». Ainsi le visa de l'Agent judiciaire du Trésor rend seul valables les assignations et significations qui lui sont faites. Le Trésor peut donc arguer de la nullité de tous exploits

qui n'auraient pas été visés par ses agents conformément à la loi. Mais comme la formalité du visa est instituée dans le seul intérêt de l'Administration, l'Agent judiciaire du Trésor peut renoncer à se prévaloir de cette nullité. Le décret des 27-31 août 1791 n'ayant pris aucune disposition quant aux frais du visa, le droit commun, c'est-à-dire l'article 1039 du Code de procédure civile doit être appliqué dans cette matière : « Toutes significations faites à des personnes publiques préposées pour les recevoir seront visées par elles sans frais sur l'original ». En l'absence de dispositions spéciales au Trésor, ce texte doit s'appliquer aussi à l'Agent judiciaire. Aussi bien n'est-il pas nécessaire que le visa soit apposé le jour même de la signification ou assignation, cette formalité pouvant être remplie ultérieurement sans qu'il y ait nullité. Inversement, quand le Trésor joue le rôle de demandeur il doit se conformer au droit commun et aux règles de l'article 69, du Code de procédure civile.

b. Introduction de l'instance.

Dans un souci de simplification et de rapidité, l'article 49, § 1 du Code de procédure civile, a dispensé du préliminaire de conciliation les demandes qui intéressent l'Etat et le Domaine et cette règle s'applique à l'Agent judiciaire du Trésor qu'il soit demandeur ou défendeur. Toujours dans le même but, le décret des 27-31 août 1791 n'a pas exigé comme l'avait fait la loi des 23 octobre-5 novembre 1790 (titre III, article 15) qu'un mémoire explicatif de la demande soit remis à l'autorité administrative préalablement à toute action contre l'Etat. Aussi les instances dirigées contre le Trésor sont affranchies de cette formalité qui semble

n'être exigée que pour les actions concernant le Domaine national et les droits mobiliers et immobiliers qui en dépendent.

Mais les instances où l'Agent judiciaire est partie sont de nouveau soumises au droit commun avec l'article 83, § 1, Code de procédure civile qui exige la communication au Ministère Public de toutes les causes qui concernent le Trésor. Prescription essentielle, car la Cour de cassation estimant par une jurisprudence constante que l'article 83 est d'ordre public, il y aurait nullité absolue si le Ministère Public n'avait pas présenté ses conclusions dans un jugement portant condamnation contre le Trésor.

c. Loi du 21 février 1827 sur les surenchères du Trésor.

En l'absence de tout texte contraire, les jurisconsultes ont admis pendant longtemps que le Trésor était tenu comme un simple particulier de donner caution lorsqu'il faisait une surenchère du dixième sur une aliénation volontaire conformément aux articles 2185, du Code civil et 832 du Code de procédure civile. Cette interprétation fut confirmée par un arrêt de la Cour de Paris en date du 27 juin 1825 (Zénon, S., 1825-2-259) qui obligea le Trésor à fournir caution. La Cour justifiait sa décision en arguant que le particulier doit bénéficier des garanties normales car les poursuites contre le Trésor sont plus difficiles à diriger en raison des règles spéciales qui le protègent. Par son arrêt du 9 août 1826, la Cour de cassation rejeta le pourvoi formé par le Trésor contre l'arrêt de la Cour de Paris car il n'y avait ni violation, ni fausse application de la loi. Elle ajoutait que « si attendu la solvabilité notoire du Trésor, on pensait

qu'il pouvait être dispensé de fournir caution, le législateur seul pouvait l'en exempter ». Aussi le gouvernement royal prépara et fit voter la loi du 21 février 1827 dont l'article unique est ainsi conçu : « Dans le cas prévu par les articles 2185 Code civil et 832 Code de procédure civile, si la mise aux enchères est requise au nom de l'Etat, le Trésor royal sera dispensé d'offrir et de donner caution ». Cette loi ne fut adoptée qu'avec de sérieuses objections. On proposa de remplacer la caution par un gage suffisant ou par un dépôt équivalent fait à la Caisse des Dépôts et Consignations¹. Cette proposition fut rejetée mais il fut stipulé que l'exception prévue en faveur du Trésor ne profiterait qu'à lui seul et ne pourrait être étendue aux collectivités locales et établissements publics. Selon Pallain, la loi du 21 février 1827 en créant un droit exorbitant au profit du Trésor, nuit à la situation du créancier qui se trouve en présence de l'Etat surenchérisseur. Le Ministre ordonnateur ne pouvant payer le prix et les accessoires qu'en restant dans les limites des crédits spécialement ouverts à cet effet, il s'ensuit que le créancier peut perdre si le prix est supérieur au crédit, et si l'Etat n'a fourni ni caution, ni gage. Ce créancier risquerait même d'être atteint par la déchéance quinquennale (aujourd'hui quadriennale) si des crédits suffisants n'étaient pas rétablis pour les exercices suivant immédiatement l'année de la vente. En fait, cette hypothèse n'est pas très pratique car les achats de l'Etat faits par surenchère du dixième sont peu fréquents, bien qu'au cours de ces dernières années le recouvrement des trop payés au titre des

1. Proposition faite par le comte Mollien à la Chambre de Paris (*Moniteur*, 2 mars 1827).

dommages de guerre ait parfois nécessité l'emploi de cette procédure. Enfin, l'argument tiré de la limitation des crédits et des risques de déchéance a peu de valeur car sous le régime démocratique actuel, il est rare qu'un créancier de l'Etat ne sache pas se faire payer. Au reste, pour éviter le jeu de la déchéance quadriennale, le premier acquéreur peut toujours l'interrompre par un recours au Conseil d'Etat relativement à sa créance ou en prouvant le fait de l'administration (loi du 29 janvier 1831).

Le Trésor étant autorisé par la loi et la jurisprudence à surenchérir, il est évident que l'Agent judiciaire du Trésor qui exerce ce droit peut aussi s'en désister ou n'y pas donner suite. Il peut aussi dans le cas où l'hypothèque ou le privilège du Trésor serait inscrit, se faire subroger à la poursuite si le surenchérisseur ou le nouveau propriétaire ne donnait pas suite à l'action dans le mois de la surenchère. Il lui suffit, à cet effet, de se conformer aux articles 832 et suivants du Code de procédure civile.

d. Nécessité d'une caution dans l'exécution des jugements rendus contre le Trésor :

Dérogeant aux principes généraux du droit, la loi du 11 fructidor an V, dispose :

« *Art. 1^{er}.* — Les jugements rendus sur les instances dans lesquelles l'Agent du Trésor public aura été partie soit en demandant, soit en défendant sont exécutoires par provision ».

« *Art. 2.* — L'exécution provisoire n'aura lieu en faveur des particuliers qui voudront en user qu'après avoir fourni bonne et suffisante caution dans les formes ordinaires ». Ainsi l'article 15 pose le principe de l'exécution par provision et il résulte de l'article 22 que les

particuliers qui ont obtenu un jugement en leur faveur et contre le Trésor doivent fournir caution s'ils veulent l'exécuter immédiatement. Mais cette disposition est unilatérale puisque dans le silence du décret du 16 juillet 1793¹ et de la loi du 11 fructidor an V, l'obligation de fournir caution n'existe qu'à la charge des particuliers et non pour le Trésor que l'on estime toujours solvable. Donc l'Agent judiciaire est autorisé à exiger l'exécution provisoire des jugements qu'il aura obtenus contre des particuliers sans aucune formalité ni justification préalable. Mais cet avantage accordé par l'article 2 de la loi du 11 fructidor an V existe au bénéfice du Trésor seul et uniquement pour les instances auxquelles l'Agent judiciaire du Trésor aura été partie. Les autres caisses et administrations non représentées par l'Agent judiciaire ne sont, par conséquent, pas fondées à s'en prévaloir.

Il peut arriver que dans une instance à laquelle l'Agent judiciaire du Trésor n'aurait pas été partie, un jugement condamne le Trésor à vider ses mains comme tiers-saisi, séquestre et ordonne l'exécution provisoire nonobstant appel et sans caution. Dans ce cas, le Trésor ne peut exiger une caution en se référant à la loi du 11 fructidor an V puisque l'article 1^{er} ne la rend applicable qu'aux instances où l'Agent judiciaire du Trésor aura été partie. Mais il bénéficiera des règles de droit commun qui se trouvent dans l'article 548 du Code de procédure civile. « Les jugements qui prononceront une main-levée, une radiation d'inscription hypothécaire, un paiement

1. V. plus bas. Décret des 16-19 juillet 1793 sur les jugements attaqués en Cassation par le Trésor et la nécessité pour le particulier de fournir caution s'ils requièrent l'exécution provisoire. (p. 91).

ou quelque autre chose à faire par un tiers ou à sa charge ne seront exécutoires par les tiers ou contre eux-mêmes après les délais de l'opposition ou de l'appel que sur le certificat de l'Avoué de la partie poursuivante contenant la date de la signification du jugement faite au domicile de la partie condamnée et sur l'attestation du greffier constatant qu'il n'existe contre le jugement, ni opposition, ni appel ». Ainsi toutes les fois qu'il s'agit d'une chose à faire par un tiers qui n'a pas été partie dans un procès, ce tiers est en droit d'exiger la preuve que le jugement qu'on vient le requérir d'exécuter, est en dernier ressort ou passé en force de chose jugée. Donc le Trésor considéré comme tiers étranger à l'instance aurait le droit d'exiger les justifications prescrites par l'article 548 du Code de procédure civile (Certificat de Signification de l'Avoué, Certificat de non opposition ni appel du Greffier) et devrait se refuser à payer quand même l'exécution provisoire aurait été ordonnée. La Cour de cassation a confirmé cette interprétation par des arrêts du 25 mai 1841 et du 9 juin 1858.

Enfin en ce qui concerne les dépens de l'instance, l'exécution provisoire ne peut être ordonnée dans aucun cas ainsi que le dit l'article 137, du Code de procédure civile. « L'exécution provisoire ne pourra être ordonnée pour les dépens quand même ils seraient adjugés pour tenir lieu de dommages et intérêts ». Ainsi le Trésor devra toujours attendre la solution définitive de l'instance, la taxe des dépens et la signification pour acquitter cette partie de la condamnation.

e. Appels et pourvois en Cassation.

En l'absence de tout texte contraire, les appels dirigés contre le Trésor ou interjetés en son nom restent soumis

aux règles fixées par les articles 443 et suivants du Code de procédure civile¹. Pour attaquer les jugements, le Trésor peut aussi recourir à la requête civile et à la tierce opposition en observant le droit commun comme les simples particuliers.

Au contraire, dans un souci de logique fiscale et en vue de garantir les droits de l'Etat, le pourvoi en Cassation contre les jugements et arrêts auxquels l'Agent judiciaire a été partie suppose un certain nombre de dérogations aux règles générales de cette procédure. Le Trésor est tout d'abord dispensé de consigner l'amende qui doit être versée à l'appui de la requête ou du pourvoi. « Les Agents de la République sont dispensés de la consignation d'amende lorsqu'ils se pourvoient pour affaires qui la concernent directement ». Cette exception prévue par la loi du 2 brumaire an IV (article 17, alinéa 3, 1^o), entraîne l'exemption de la condamnation à l'amende en cas de rejet du pourvoi puisque l'Etat ne peut se payer amende à lui-même. Mais lorsque le Trésor succombe dans son pourvoi, il doit être condamné à l'indemnité de 150 francs établie par l'article 35 du règlement du 28 juin 1738 au profit du défendeur en Cassation et ce en sus du remboursement de tous les frais du pourvoi selon la liquidation qui en est faite par l'arrêt.

Tenu de respecter les formes et délais habituels des pourvois en Cassation, l'Agent judiciaire bénéficie néanmoins d'une disposition du décret des 16-19 juillet 1793 destinée à garantir le plus possible les droits du Trésor.

1. Article 443, Code Procédure civile, modifié par le décret-loi du 30 octobre 1935.

Ce décret¹ porte qu'il ne sera fait par la Trésorerie Nationale et par les Caisses des diverses administrations aucun paiement en vertu de jugements qui seraient attaqués par la voie de Cassation dans les termes prescrits par le décret sans qu'au préalable ceux au profit desquels les jugements auraient été rendus aient donné bonne et suffisante caution pour sûreté des sommes à eux adjugées. Aussi, contrairement à ce qui a lieu lorsqu'un jugement a été rendu entre particuliers, le pourvoi en Cassation est suspensif lorsqu'il est formé par l'Agent judiciaire du Trésor contre une décision rendue au détriment de l'Etat. Si la partie qui a obtenu cette décision poursuit l'exécution malgré le pourvoi en Cassation de l'Agent judiciaire, elle doit fournir caution, ce qui équivaut pour elle, étant donné la solvabilité de l'Etat, à la suspension proprement dite. Pour faire bénéficier le Trésor de ce privilège, le législateur a considéré qu'il pourrait être frustré de tout recours utile s'il était, malgré le pourvoi, obligé de payer et si la partie prenante était ou devenait insolvable. Mais le Trésor n'est fondé à arrêter l'exécution des jugements qui le condamnent à payer qu'autant qu'il justifie que l'Agent judiciaire s'est pourvu en Cassation et qu'il produit un certificat du Greffier de cette Cour constatant le dépôt et la régularisation du pourvoi. De leur côté, les adversaires du Trésor doivent présenter et faire admettre contrairement avec l'Agent judiciaire du Trésor et dans les

1. Décret du 16-19 juillet 1793 : « La Convention Nationale décrète qu'il ne sera fait par la Trésorerie Nationale et par les Caisses des diverses administrations de la République aucun paiement en vertu des jugements qui seront attaqués par voie de cassation dans les termes prescrits par le décret qu'au préalable ceux au profit desquels les dits jugements auraient été rendus n'aient donné bonne et suffisante caution pour sûreté des sommes à eux adjugées ».

formes ordinaires, une caution jugée bonne et suffisante pour répondre des suites de l'exécution si le jugement venait plus tard à être infirmé. Toutefois, lorsque le Trésor est simple dépositaire et non pas débiteur des sommes réclamées, une caution ne peut être exigée (Cour de Paris, arrêt Leblanc de Serrigny, 22 novembre 1831 ¹).

1. Le bénéfice du décret du 16 juillet 1793 peut être étendu à d'autres administrations puisqu'il est question non seulement du Trésor public, mais des « Caisses des diverses administrations de la République ». Ainsi il semble qu'on puisse étendre cette disposition à la Caisse des Dépôts et Consignations, à la Caisse d'amortissement et aux Caisses de tous les comptables de l'Etat à Paris comme en province.

CHAPITRE III

ATTRIBUTIONS CONSULTATIVES

En dehors de ses attributions contentieuses, l'Agent judiciaire du Trésor constitue à l'égard du Ministre des Finances une sorte de conseil pour toutes les affaires ressortissant à son département et pour tous les cas où la responsabilité de l'Etat pourrait être engagée. Aussi soit que le Ministre prenne une décision susceptible d'être déferée au Conseil d'Etat par la voie contentieuse, soit qu'il ait à se prononcer sur une difficulté divisant deux départements ministériels ou deux divisions financières, il communique le dossier au Contentieux des Finances pour avoir ses observations. Le Directeur du Contentieux est aussi appelé à résoudre les difficultés qui lui sont soumises par les Chefs des différents services de l'Administration centrale ou par les Trésoriers payeurs généraux. Ces derniers peuvent consulter le service sur des difficultés qui s'élèvent en matière de cession, saisie-arrêt sur les sommes dues par l'Etat, sur les pièces à fournir par les parties prenantes pour justifier de leur identité ou sur le recouvrement des amendes et frais de justice, etc ¹...

1. V. Josat, *Le ministère des finances*, 1882.

Le Chef du Service du Contentieux est assisté des Conseils de l'Agence judiciaire à Paris qui sont des Avocats, Avoués agréés, Notaires, Huissiers, Commissaires-priseurs, Experts-comptables. Il peut également réunir le Comité consultatif du Contentieux, composé d'Avocats, d'Officiers ministériels, de Jurisconsultes et de Professeurs de Faculté de Droit. Cet organisme permanent donne des avis motivés sur les questions litigieuses ou les projets de loi qui lui sont soumis. Un décret-loi du 30 octobre 1935¹ a institué auprès du Service du Contentieux et de l'Agence judiciaire du Trésor un Comité du Contentieux composé de : un Conseiller maître à la Cour des Comptes, président, un Maître des requêtes au Conseil d'Etat, un Inspecteur des Finances, le Directeur de la Comptabilité publique, un Avocat agréé à l'Agence judiciaire du Trésor, le Sous-chef du premier bureau du Contentieux en qualité de secrétaire. Désignés par le Ministre des Finances, les membres de ce Comité se réunissent sur la convocation du Chef de service du Contentieux. Ils examinent les débets que l'Agence judiciaire se reconnaît dans l'impossibilité de recouvrer et ceux à l'occasion desquels ont été formulées des propositions de transactions ou de concordat soit amiable soit judiciaire. Dans chaque cas le Comité doit donner un avis motivé.

Ce nouveau Comité doit être dans l'esprit de certains de ses membres un organe plus souple, plus facile à réunir que le Comité consultatif.

Le décret-loi de 1935² paraît lui donner des pouvoirs considérables en vue de rendre plus rapide la marche

1. Décret-loi du 30 octobre 1935, article 5.

2. Décret-loi du 30 octobre 1935, article 8.

des travaux de l'Agence. Il lui donne, en effet, le pouvoir d'autoriser l'Agent judiciaire à transiger, prononcer des admissions en caducité ou adhérer à un concordat amiable ou judiciaire. Autrefois, l'approbation devait être donnée par le Ministre des Finances sur avis de la Section des Finances du Conseil d'Etat.

La réunion du Contentieux et de l'Agence judiciaire fait de cette Direction de l'Administration centrale, l'organe régulateur de l'activité juridique et de l'activité judiciaire de l'Etat suivant l'heureuse expression de M. Paul Dumas, Conseiller à la Cour de cassation (V. D.P., 1931-1-113, note). Les procès suivis contre l'Etat, les créances notifiées à l'Agence judiciaire ont bien souvent pour cause un fonctionnement défectueux des services. Dès lors, par ses instructions et ses conseils adressés aux services publics, il appartient au Contentieux des finances de mettre obstacle au renouvellement des mêmes fautes et des mêmes erreurs par les différents départements ministériels.

CHAPITRE IV

DES CAUTIONNEMENTS EN RENTES ET EN IMMEUBLES ET DES PRIVILÈGES DE SECOND ORDRE SUR LES CAUTIONNEMENTS EN NUMÉ- RAIRE REÇUS A L'AGENCE JUDICIAIRE

— En fixant les attributions de l'Agent judiciaire du Trésor, le décret du 18 décembre 1889 spécifie dans l'article 1^{er} §§ 6 et 7, 6^o :

« 6^o L'Agent judiciaire du Trésor a dans ses fonctions la réception et l'annulation des cautionnements en rentes et en immeubles.

« 7^o L'inscription et la radiation des privilèges de second ordre sur les cautionnements en numéraire ».

TITRE PREMIER

RÉCEPTION ET ANNULATION DES CAUTIONNEMENTS EN RENTES ET EN IMMEUBLES

SECTION I

GÉNÉRALITÉS SUR LES CAUTIONNEMENTS

Les cautionnements constitués au profit du Trésor public pour garantir l'exercice de certaines fonctions ou

pour répondre de l'exécution régulière des contrats de marchés ou de fournitures passés avec l'Etat différent du cautionnement défini par le Code civil en ce sens qu'ils ne sont constitués que pour garantir une créance éventuelle alors qu'en droit civil le cautionnement est la garantie d'une créance nettement déterminée.

Le cautionnement établi en faveur du Trésor public peut donc être défini : « une garantie matérielle fournie pour répondre de l'exercice de certaines fonctions ou de l'exécution de certains actes par ceux qui en raison de ces fonctions ou de ces actes encourent une responsabilité pécuniaire ».

L'idée d'assujettir à un cautionnement au profit de l'Etat certains fonctionnaires, employés et entrepreneurs n'est pas nouvelle en France, et c'est au ^{xiv}^e siècle que la nécessité du cautionnement apparaît dans l'histoire des finances royales. Par des lettres patentes du 9 décembre 1335¹ Philippe VI pose le principe du cautionnement qu'il développera dans l'édit du 13 mars 1347². De multiples édits et ordonnances précisèrent et étendirent par la suite l'obligation du cautionnement. Sous Henri III l'édit de février 1577 n'admet aucun comptable dans l'exercice de sa charge s'il n'a donné caution. Plus tard, l'ordonnance de 1668 confère au roi une hypothèque générale sur les biens immeubles de tous les comptables et l'arrêt du Conseil du 30 avril 1758

1. Philippe VI « ému du grant dommage résultant pour lui et les personnes qui prennent aumônes sur les fonds des réceptes des détournements de ceux qui reçoivent les rentes et revenus du royaume et qui les traient à eux, en achetant grans héritages et mainent grans estats » enjoint aux gens de ses comptes de n'admettre aucun receveur des impôts sans qu'il ait auparavant donné bonne et suffisante caution.

2. « Mandement aux gens des comptes portant que les receveurs s'applesgeront pour une année de leur récepte et feront serment sur Evangiles qu'ils ne prendront robes ni gages de personne ».

autorisera le cautionnement en espèces alors que jusqu'au XVIII^e siècle le cautionnement en immeubles avait été seul connu.

En réorganisant l'Administration française, l'Assemblée Nationale n'abandonna pas le principe du cautionnement et l'étendit à tous les titulaires d'emplois comptables qui devaient garantir leur gestion par des immeubles libres de toute hypothèque. Momentanément supprimé le 14 pluviôse an II par la Convention, le cautionnement fut rétabli pour les Receveurs des contributions par la loi du 15 germinal an IV. En l'an VIII, le cautionnement en numéraire reparaît pour les comptables et on l'étend aux Officiers ministériels. Enfin, dans le but de créer de nouvelles ressources au Trésor, la loi de 1816 exigea un supplément de cautionnement et décida qu'à l'avenir tous les cautionnements seraient en numéraire. La loi du 13 avril 1898 article 56, accorde aux comptables la faculté de constituer dorénavant ou de transformer leur cautionnement en espèces en un cautionnement constitué par des rentes sur l'Etat.

Aujourd'hui, les fonctionnaires peuvent se libérer de leurs obligations à l'égard du Trésor, soit en numéraire soit en rentes, soit en recourant à une Association de cautionnement mutuel. Le cautionnement en immeubles si important autrefois n'existe plus guère que pour les Conservateurs des hypothèques¹.

Des cautionnements reçus à l'Agence judiciaire².

Les cautionnements exigés par l'Etat et le Trésor étant aussi nombreux par les personnes auxquels il

1. Pour un historique détaillé des cautionnements, V. Say, *Dictionnaire des finances* à l'article « Cautionnement » et pour les cautionnements en général, V. Boisnard, thèse, 1896.

2. Instruction aux Avoués-agrégés à l'Agence judiciaire du Trésor du 20 novembre 1933.

s'appliquent, que variés dans leur nature, les opérations qui s'y rattachent ont été confiées soit à la Caisse des Dépôts et Consignations, soit à certaines Directions du Ministère des Finances et le Service du Contentieux et de l'Agence judiciaire du Trésor n'a été chargé par l'article 1^{er}, § 6 du décret du 18 décembre 1869 que de la réception et de l'annulation des cautionnements en rentes et en immeubles.

Ne sont actuellement reçus par le service que les cautionnements en rentes constitués par :

1^o Les propriétaires de valeurs du Trésor déclarées adirées et dont le remplacement a été autorisé par une décision ministérielle.

2^o Les Conservateurs des hypothèques et les Receveurs principaux des douanes, Conservateurs des hypothèques maritimes en garantie de leur gestion à l'égard des tiers.

3^o Les Caissiers des Caisses d'Epargne.

4^o Les locataires et adjudicataires de droits ou de biens appartenant au domaine privé de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics.

SECTION II

LES CAUTIONNEMENTS EN RENTES

1^o Réception des cautionnements en rentes.

Les inscriptions de rentes perdues par leur propriétaire sont remplacées par des rentes nominatives moyennant la constitution d'un cautionnement également en rentes nominatives représentant le capital des inscriptions égarées augmenté du montant des coupons atta-

chés à ces inscriptions¹. Le propriétaire dépossédé doit alors souscrire une déclaration d'affectation en cautionnement dont le modèle lui est envoyé sur sa demande par l'Agent judiciaire du Trésor. Les rentes remises en cautionnement sont également transmises au service qui les renvoie ensuite aux titulaires après affectation.

Les cautionnements en rentes constitués par les Conservateurs des hypothèques en garantie de leur gestion vis-à-vis des tiers, ceux des Receveurs des douanes en qualité de Conservateurs des hypothèques maritimes (garanties des tiers) et des Caissiers des Caisses d'Epargne sont régis par les dispositions générales sur la réception des cautionnements en rentes nominatives. Les rentes qui constituent ces cautionnements peuvent appartenir au titulaire ou être la propriété d'un tiers qui consent à les affecter à la garantie de la gestion du déposant. Dans ce cas, l'affectation est faite suivant un acte sous-seing privé passé en trois originaux entre l'Agent judiciaire du Trésor et les titulaires des rentes, qui comparaissent à l'acte en personne ou par mandataire. Le propriétaire des titres déposés consent par cet acte à ce que les titres deviennent le gage de créanciers pour fait de charge et à ce qu'ils soient vendus pour les désintéresser dans le cas où le fonctionnaire dont ils garantissent la gestion serait déclaré pécuniairement responsable envers eux. Les extraits d'inscription à affecter au cautionnement sont envoyés 15 jours au moins avant la date d'installation du comptable au Ministère des Finances accompagnés d'une déclaration d'affectation sur timbre. Après vérification de la régu-

1. Arrêté ministériel du 16 décembre 1861 et décret du 18 décembre 1869.

larité et de la disponibilité des titres, mention est faite au Grand Livre et sur les extraits d'inscription :

1° de l'affectation à un cautionnement ; 2° du nom du fonctionnaire et de la fonction qui donne lieu à l'affectation ; 3° du lieu où cette fonction est exercée. Il n'est plus établi de bordereau d'annuel et l'inscription frappée des mentions ci-dessus est remise au propriétaire de la rente (le comptable ou le tiers qui le cautionne). En outre, le comptable reçoit de la Direction un certificat de cautionnement visé au Contrôle central relatant les fonds sériés, numéros et montant des diverses rentes affectées à leur cautionnement.

Cette procédure est suivie pour les cautionnements des Receveurs des douanes en leur qualité de Conservateurs des hypothèques maritimes, et des Conservateurs des hypothèques terrestres. Les rentes affectées au cautionnement de ces derniers sont acceptées pour un capital égal au cours moyen officiel de la Bourse de Paris au jour de leur nomination sans que ce capital puisse être supérieur au pair dans le cas où le cours moyen le dépasserait (article 31, loi du 30 mai 1889).

Les cautionnements en rentes des Caissiers de Caisse d'Epargne sont constitués dans les conditions prévues par l'article 2, décret du 2 décembre 1908. Les cautionnements doivent être réalisés à la Caisse des Dépôts et Consignations s'ils sont en numéraires. Mais sur la demande du Conseil des Directeurs, les Caissiers et Sous-Caissiers peuvent être autorisés par décision spéciale du Préfet à réaliser leur cautionnement en rentes sur l'Etat. Dans ce dernier cas, le cautionnement est constitué au moyen d'inscriptions nominatives directes des différents fonds de la dette publique et fait l'objet d'une

déclaration d'affectation souscrite sur papier timbré par le titulaire des rentes et transmise en même temps que les extraits d'inscription à l'Agent judiciaire du Trésor. Les extraits d'inscriptions sont remis aux titulaires des rentes après avoir été revêtus de la mention d'affectation. Le capital des rentes est évalué conformément au décret du 31 janvier 1872.

2° Restitution et annulation des cautionnements en rentes.

La restitution des cautionnements est faite sur la demande des parties et sur la production des titres affectés en garantie. Les cautionnements des valeurs égales sont restitués après expiration du délai pour lequel ils ont été réalisés et lorsque le titre perdu ou volé n'a pas été représenté. La durée du cautionnement est de vingt ans à compter de la signature de l'acte de cautionnement.

La libération du cautionnement en rentes du Conservateur des hypothèques est prononcée par le tribunal de l'arrondissement dans lequel ce fonctionnaire aura exercé en dernier lieu. Un jugement est rendu sur simple requête présentée par le titulaire de l'inscription ou ses ayants droit, le Procureur de la République entendu. Il est produit à l'appui de la requête : 1° un certificat du Directeur de l'Enregistrement constatant la date à laquelle le Conservateur a cessé ses fonctions ; 2° un certificat du Greffier près le tribunal appelé à statuer sur la requête et constatant qu'il n'existe ni opposition ni action en garantie ou responsabilité contre le Conservateur. La grosse du jugement est produite à l'Agent judiciaire du Trésor et de nouveaux extraits d'inscriptions, affranchis de la mention d'affectation, sont remis

par la Direction de la Dette inscrite aux titulaires des rentes¹.

Les cautionnements supplémentaires fournis par les Receveurs des douanes en leur qualité de Conservateurs des hypothèques maritimes sont restitués dans les mêmes conditions que ceux des Conservateurs des hypothèques terrestres. Mais la libération ne pourra être réclamée qu'après un délai de trois ans à dater du dernier jour de la gestion du comptable². Les cautionnements des comptables et adjudicataires sont restitués lorsque l'autorité qui les a requis en a consenti la main-levée. En ce qui concerne les Caissiers de Caisses d'Epargne, le cautionnement est restitué par l'Agent judiciaire du Trésor au vu d'un certificat de quitus délivré par le Conseil des Directeurs de la Caisse d'Epargne et d'un certificat de non opposition délivré par le Greffier du Tribunal de première instance de l'arrondissement dans lequel le titulaire exerçait ses fonctions, certificat qui doit être visé par le Président du Tribunal. Ces pièces appuyées d'une demande de restitution du comptable permettent de renvoyer au titulaire l'inscription de rente déchargée de la mention d'affectation.

SECTION III

LES CAUTIONNEMENTS EN IMMEUBLES

Les cautionnements en immeubles exposent le Trésor à tant de difficultés, le gage qu'ils confèrent est si incertain, sa réalisation si lente, que ce mode de cautionnement a été de plus en plus abandonné au cours du

1. Décret du 11 août 1864, article 11 et 12.

2. Décret du 23 avril 1875, article 5.

XIX^e siècle et remplacé par le cautionnement en rentes généralisé par la loi du 13 avril 1898. Théoriquement le cautionnement en immeubles demeure encore possible aujourd'hui ; mais il est tellement peu fréquent qu'il ne fait l'objet d'aucun développement dans l'instruction aux Avoués agrégés du 20 novembre 1933 qui se borne à le mentionner dans l'article 77. Cependant la loi a accordé d'une manière générale aux comptables de deniers publics qui auraient obtenu le remboursement des deux tiers de leur cautionnement en numéraire ou en rentes, la faculté de remplacer par une affectation hypothécaire le dernier tiers de ce cautionnement¹. De plus, en autorisant les Conservateurs des hypothèques à constituer en rentes leur cautionnement de garantie à l'égard des tiers, les lois du 8 juin 1864 et du 16 septembre 1871 leur ont maintenu le droit, s'ils le préfèrent, d'affecter un immeuble à leur cautionnement. Cette faculté qui existe également pour le Conservateur des hypothèques maritimes est tout à fait exceptionnelle pour les comptables. Le cautionnement en immeubles expose en effet le Trésor à des difficultés sérieuses pour la réalisation du gage et même à des mécomptes tant la valeur de ce gage peut subir de variations. Aussi ce mode de cautionnement à peu près complètement abandonné aujourd'hui, ne sera-t-il étudié ici que parce qu'il est ou plus exactement a été au nombre des attributions de l'Agent judiciaire du Trésor public.

1^o Réception des cautionnements en immeubles.

La réception des cautionnements en immeubles exige l'accomplissement de formalités beaucoup plus compliquées que pour les cautionnements en numéraire et

1. Ordonnance du 22 mai 1825 et 14 août 1841.

en rentes. La principale difficulté consiste à bien connaître la valeur réelle des immeubles offerts et leur véritable situation hypothécaire. Les formalités et conditions relatives aux cautionnements à fournir en immeubles par les comptables du Trésor ont été précisées par une instruction ministérielle du 7 mars 1896.

Lorsque le Trésor public se trouve dans le cas de recevoir un cautionnement en immeubles soit à titre de garantie de la gestion d'un comptable ou agent de l'Administration, soit à titre de garantie d'un droit ou d'une créance, soit enfin à titre de remplacement d'un cautionnement en numéraire, les Avoués agrégés à l'Agence judiciaire du Trésor sont appelés à en discuter la valeur et les titres. A cet effet, ils se font remettre par les parties les pièces suivantes :

1^o Les titres de propriété qui doivent remonter jusqu'à trente années avec les quittances du prix ;

2^o Les certificats de transcription et de purge des hypothèques légales ;

3^o L'état des inscriptions existantes ;

4^o Les contrats de mariage et autres titres desquels résulteraient des hypothèques légales non inscrites ;

5^o Un certificat de notoriété constatant que le propriétaire n'a été chargé d'aucune tutelle ou curatelle et qu'il n'a pas été comptable de deniers publics ;

6^o L'extrait de la matrice des rôles des contributions ;

7^o Enfin tous titres et pièces nécessaires pour constater la propriété, la valeur et les charges.

S'il résulte de l'examen de ces titres que la valeur libre de l'immeuble calculée sur vingt fois le revenu dégagé des centimes additionnels et constaté par la matrice des rôles est suffisante pour répondre du cau-

tionnement offert, l'Avoué agréé en rend compte à l'Agent judiciaire avec son avis motivé. S'il y a lieu, l'Agent judiciaire lui transmet l'autorisation nécessaire pour recevoir et accepter le cautionnement qui sera réalisé par acte notarié. Il ne sera définitif que lorsque l'inscription hypothécaire aura été requise au profit du Trésor et quand il aura été constaté qu'il n'est point survenu avant cette inscription de nouvelles charges sur l'immeuble affecté. Ces formalités remplies l'Avoué agréé transmet à l'Agent judiciaire l'acte de cautionnement, le bordereau d'inscription, les certificats d'inscription et autres pièces y relatives. Les frais de l'acte de cautionnement, ceux d'inscription et les honoraires de l'Avoué sont payés par les parties. Si l'immeuble affecté au cautionnement était saisi et vendu, l'hypothèque qui garantit le cautionnement ne peut pas être purgée. Le Procureur de la République fera toutes diligences pour faire inscrire au Cahier des charges de l'adjudication une clause interdisant à l'adjudicataire de purger cette hypothèque (D.P., 1885-3-111).

2° Restitution des cautionnements en immeubles.

La libération de l'immeuble remis en cautionnement équivaut à la radiation de l'hypothèque inscrite au nom du Trésor. L'inscription hypothécaire est rayée au vu d'un arrêté préfectoral autorisant cette radiation et rendu en vertu d'une décision ministérielle. A l'égard des cautionnements des Conservateurs des hypothèques, la main-levée doit être prononcée par le tribunal mais seulement dix ans après la cessation de leurs fonctions¹. Ce délai est réduit à trois ans pour les Conservateurs des hypothèques maritimes. En fait, les justifications

1. Article 8 de la loi du 21 ventôse, an VIII.

à produire sont si nombreuses et si coûteuses tant pour la constitution que pour la libération du cautionnement, qu'il est presque sans exemple qu'un cautionnement soit réalisé en immeubles par un comptable. Et ce gage offre une garantie si incertaine au Trésor que l'intérêt de l'Etat et celui des titulaires des cautionnements se réunissent pour que les cautionnements en immeubles soient aussi peu nombreux que possible.

TITRE II

INSCRIPTION ET RADIATION DES PRIVILÈGES DE SECOND ORDRE SUR LES CAUTIONNEMENTS EN NUMÉRAIRE

Les cautionnements exigés des comptables publics et officiers ministériels étant souvent assez considérables, le législateur a dû leur accorder la facilité d'emprunter des fonds pour constituer leur cautionnement en numéraire. A l'exception du Trésorier payeur général et du Receveur des Finances qui doivent posséder en propre la moitié de leur cautionnement, tous les autres comptables peuvent avoir recours pour la totalité à des bailleurs de fonds. Déjà autorisée par la loi du 25 nivôse an XIII pour les officiers ministériels, cette pratique fut étendue par la loi du 6 ventôse an XIII aux cautionnements des comptables publics. Par les mêmes textes, le législateur accorda aux bailleurs de fonds, sur les espèces fournies par eux, un privilège dit de second ordre car il est primé par celui du Trésor et celui des créanciers pour faits de charge. Institué en vue de préserver le fournisseur des capitaux d'un remboursement éventuel

des fonds au comptable non propriétaire, ce privilège de second ordre a été réglementé par les décrets des 28 août 1808 et 22 décembre 1812 qui ont fixé les règles à suivre pour son inscription et sa radiation.

1^o *Inscription du privilège.*

Au moment de la constitution du cautionnement, le bailleur de fonds doit déclarer au Trésor qu'il opère le versement des espèces. Cette déclaration faite à la Direction du Contentieux, donne lieu, si elle est comittante au versement des fonds, à remise d'un certificat constatant le privilège de second ordre¹. Mais la déclaration peut être faite dans la huitaine qui suit le versement des fonds. Dans ce cas, le comptable titulaire doit déclarer devant notaire que la somme qu'il a versée appartient en totalité ou en partie à un bailleur de fonds. Cette déclaration est légalisée par le Président du tribunal civil de l'arrondissement, puis notifiée à la Direction du Contentieux qui l'inscrit sur les registres du bureau des oppositions et délivre le certificat du privilège.

Pendant cette huitaine, aucune opposition ne peut être reçue au préjudice du bailleur de fonds ; mais passé ce délai, il peut être primé par les oppositions antérieures à sa déclaration. Ce délai de huit jours n'est pas imposé sous peine de nullité car le décret du 28 août 1808 article premier, précise que le privilège peut être acquis à quelque époque que ce soit ; mais s'il s'est écoulé plus

1. Modèle du certificat : « Je soussigné, chef de bureau des oppositions, certifie que N., s'est conformé aux dispositions prescrites par les lois des 25 nivôse et 6 ventôse an XIII pour acquérir le privilège de second ordre, qu'en conséquence il est inscrit sur les registres à ce destiné comme bailleur de fonds du cautionnement de N., pour la totalité ou jusqu'à concurrence de la somme de.... qu'il a prêtée audit N., pour acquitter partie de son cautionnement ».

de huit jours depuis le versement du cautionnement, il est nécessaire de représenter au Trésor avec la déclaration de privilège, la main-levée des oppositions ou un certificat de non opposition délivré par le Greffier du Tribunal civil de la résidence. S'il existait des oppositions dont la main-levée n'eut pas été donnée, le prêteur ne pourrait se prévaloir de son privilège contre les créanciers dont les oppositions auraient été faites antérieurement à la notification de la déclaration du privilège. Le privilège de second ordre ne peut être conféré qu'au bailleur de fonds réel. Aussi les créanciers d'un titulaire seraient fondés à demander aux tribunaux de prononcer la nullité d'une déclaration faite en fraude de leurs droits, si ce titulaire, après avoir constitué le cautionnement de ses propres deniers prétendait qu'il lui avait été avancé par un bailleur de fonds. Si l'inscription n'a pas été prise par suite de la négligence du Service du Contentieux, le Trésor est responsable et devra en supporter les conséquences.

2° Effets du privilège.

L'effet du privilège de second ordre est d'assurer au bailleur de fonds de tout ou partie d'un cautionnement la préférence, pour le remboursement des sommes par lui prêtées au titulaire, sur tous les créanciers autres que ceux pour faits de charge. La loi n'a pas précisé si le privilège des bailleurs s'étendait aussi aux intérêts du cautionnement. Or la réserve du privilège de second ordre ayant principalement pour objet de conserver intacte au bailleur de fonds, sauf l'effet des condamnations pour fait de charge, la propriété du cautionnement, il semble conforme à l'esprit de la loi que le privilège s'étende aussi bien à l'accessoire qu'au principal.

Le privilège de second ordre des bailleurs de fonds jouit de certains avantages à l'égard de ceux des régies financières. D'une décision ministérielle du 23 novembre 1883, il résulte implicitement que le privilège des bailleurs de fonds l'emporte sur celui de l'enregistrement pour les droits de mutation. Pour le recouvrement des Contributions Directes, le Trésor ne saurait exercer une action privilégiée sur un cautionnement grevé d'un privilège de second ordre.

La loi du 6 ventôse an XIII a prévu que le bailleur de fonds n'était pas obligatoirement un simple particulier. Elle admet qu'un comptable de l'Etat soit cautionné par un de ses confrères ou même par un comptable ou préposé d'une Administration quelconque ce qui comprend tous les comptables chargés de la gestion des communes, hospices et autres établissements publics. Les cautionnements en rentes fournis par un tiers ne sont pas susceptibles du privilège de second ordre car l'inscription reste au nom et entre les mains de son titulaire. Quant aux cautionnements fournis en immeubles, il est certain que la législation hypothécaire s'opposerait dans son état actuel à ce qu'ils fussent constitués pour garantie de la gestion d'un tiers avec réserve de privilège de second ordre au profit du propriétaire de l'immeuble affecté en cautionnement.

3^o *Extinction du privilège.*

Le cautionnement fourni en totalité ou en partie par un tiers ne redevient sa propriété libre et affranchie de tout recours pour faits de charge qu'après la cessation définitive des fonctions du titulaire et même après les délais d'affiches exigés des officiers ministériels. Les comptables doivent en outre justifier qu'ils ont obtenu

l'apurement de leurs comptes. A cet effet, ils doivent produire leur certificat de quitus définitif et prouver qu'il n'existe aucune opposition à ce remboursement.

Ce privilège dure donc autant que l'affectation du cautionnement à la garantie du titulaire à moins que le comptable n'ait remboursé son bailleur de fonds avec déclaration notariée que ce remboursement a pour objet de faire cesser le privilège de second ordre. Rien n'empêche, en effet, l'emprunteur du cautionnement d'en rembourser le montant pendant l'exercice de ses fonctions et lorsque ce remboursement a été signifié au Trésor, le privilège de second ordre ne peut plus subsister.

Le comptable peut aussi rembourser son premier bailleur de fonds avec l'emprunt qu'il contracte auprès d'un second. Rien ne s'oppose à ce que le bailleur de fonds primitif transporte son privilège au second prêteur et il suffit à cet effet de signifier le transfert au Trésor et de renouveler cette signification tous les cinq ans.

CHAPITRE V

LES OPPOSITIONS

Les articles 557 et 558 du Code de procédure civile autorisent les créanciers à saisir, arrêter entre les mains d'un tiers, en vertu de titres authentiques ou privés, les sommes ou deniers appartenant à leurs débiteurs et à s'opposer à leur remise. La saisie-arrêt peut aussi être autorisée sur requête et en l'absence de titres par le juge du domicile du débiteur ou du tiers saisi. Ces règles de droit commun sont applicables sous certaines conditions particulières aux sommes dues par l'Etat et sur lesquelles des tiers veulent faire opposition. Soumis aux dispositions du titre VII du livre III du Code de procédure civile, le régime des oppositions a fait aussi l'objet d'une législation spéciale qui porte non seulement sur la nature et le montant des sommes susceptibles de saisie-arrêt mais encore sur les formes requises et les fonctionnaires compétents pour recevoir les oppositions faites sur les paiements de l'Etat.

TITRE PREMIER

RÈGLES DE LA SAISISSABILITÉ

Les sommes dues par l'Etat peuvent être en général frappées d'opposition pour la totalité de la créance.

Mais ce principe subit de nombreuses exceptions tant par l'existence de certains privilèges que par l'insaisissabilité totale ou partielle dont bénéficient certaines créances. Les sommes payées par le Trésor et susceptibles d'oppositions peuvent être classées en trois catégories.

- 1^o Les traitements soldes et salaires de toute nature.
- 2^o Les pensions.
- 3^o Les sommes dues par l'Etat à des titres divers.

SECTION I

SAISIE-ARRÊT ET CESSION DES TRAITEMENTS, SOLDES ET SALAIRES

La législation des saisies arrêts des traitements, salaires et appointements, est reproduite par les articles 61 à 68 et 70 à 73 b du livre I^{er} du Code du Travail qui avait réuni toutes les dispositions antérieures. Mais deux nouveaux textes ont apporté d'importantes modifications en la matière ; la loi du 4 août 1930 sur la saisie-arrêt et la cession des salaires et petits traitements, et la loi du 24 août 1930 relative à la saisie-arrêt et à la cession des appointements, traitements et soldes des fonctionnaires civils et militaires. Cette nouvelle législation institue un barème unique de retenues pour les émoluments de toute nature. Mais elle contient des dispositions spéciales à la saisie-arrêt des traitements ne dépassant pas 15.000 fr. par an et au paiement des sommes détenues pour pension alimentaire.

Quotité cessible ou saisissable des salaires, traitements et soldes de toute nature.

Les lois du 4 et 24 août 1930 ont institué un barème

unique de retenues pour les émoluments de toute nature, traitements et soldes, salaires et appointements payés par les particuliers ou par l'Etat. Ces retenues sont désormais de :

1 / 10 sur la portion inférieure ou égale à 15.000 francs ;

1 / 5 sur la portion supérieure à 15.000 et inférieure ou égale à 25.000 francs ;

1 / 4 sur la portion supérieure à 25.000 et inférieure ou égale à 40.000 francs ;

1 / 3 sur la portion supérieure à 40.000 et inférieure ou égale à 60.000 francs.

La totalité de la portion dépassant 60.000 francs.

Ces prélèvements sont calculés pour les fonctionnaires civils sur le traitement brut, c'est-à-dire sans déduction préalable de la retenue pour pension et en ce qui concerne les militaires sur la solde nette. Au traitement brut et à la solde nette doivent être ajoutés les accessoires sauf les sommes allouées en remboursement des frais, les allocations et indemnités pour charges de famille déclarées insaisissables par la loi.

La nouvelle législation a amélioré la situation des créanciers alimentaires qui autrefois subissaient le concours des créanciers ordinaires. Désormais, pour le paiement des dettes alimentaires prévues par le Code civil, le terme mensuel courant de la pension alimentaire sera chaque mois prélevé intégralement sur la portion insaisissable des salaires ou appointements. Ce prélèvement sera effectué au profit exclusif des créanciers alimentaires. De plus, la portion saisissable desdits salaires pourra être retenue soit pour sûreté des termes arriérés de la pension alimentaire, soit au profit des créanciers ordinaires, opposants ou cessionnaires. Ainsi, privilégié

pour sa pension puisqu'elle est retenue sur la portion insaisissable du traitement, le créancier alimentaire entre en concours avec les créanciers ordinaires sur la portion saisissable pour le montant des mensualités arriérées. Selon la loi du 24 août 1930, article 1^{er}, ces règles de saisie-arrêt s'appliquent « aux soldes nettes, des officiers et militaires à solde mensuelle de l'armée, de terre et de mer... des officiers généraux du cadre de réserve, des officiers mariniers et assimilés en fonction au delà de la durée légale du service. » La nouvelle législation met aussi fin aux différences qui existaient autrefois entre le régime des soldes de la guerre et celui des soldes de la marine. Désormais ces soldes sont saisissables dans toutes les armes. Par contre, les soldes et accessoires des militaires de l'armée de terre à solde journalière, les soldes et accessoires des officiers mariniers pendant leur période de service légal et des quartiers-maîtres et marins sont incessibles et insaisissables. Seuls, les créanciers alimentaires de ces militaires peuvent dans les cas prévus par le Code civil¹, faire opposition au paiement des indemnités pour charges de famille afférentes aux enfants dont la garde leur a été confiée par décision de justice. Les primes d'engagement et de rengagement sont insaisissables et incessibles aussi bien dans l'armée de terre que de mer sauf pour dette envers l'Etat, les services locaux des colonies et pour dettes alimentaires prévues par le Code civil¹. Dans ces deux cas exceptionnels, les primes sont cessibles et saisissables en totalité selon les règles de droit commun.

La loi du 4 août 1930 a établi des règles spéciales pour la saisie-arrêt des petits traitements et salaires inférieurs

1. Code civil, articles 203-205 à 207-212-214-238-240-301-356.

à 15.000 francs. Il en sera traité au titre II sur la réception et la forme des oppositions.

Enfin dans son article 8 la loi du 24 août 1930 rappelle l'insaisissabilité édictée par le décret du 25 novembre 1810 pour les traitements des ambassadeurs, ministres plénipotentiaires et agents diplomatiques.

SECTION II

SAISIE-ARRÊT ET CESSION DES PENSIONS PAYÉES PAR L'ÉTAT

L'augmentation sans cesse croissante du nombre des pensions après-guerre a conduit le législateur à codifier cette matière dans la loi du 14 avril 1924 sur les pensions civiles et militaires. Auparavant la loi du 31 mars 1919 avait fixé le régime des pensions d'invalidité. Néanmoins ces deux textes forment l'essentiel de la législation relative aux pensions servies par l'Etat. Différentes par bien des points, les dispositions de ces deux lois divergent également sur les conditions de cessibilité et de saisissabilité de leurs arrérages. Aux termes de l'article 54 de la loi du 14 avril 1924, les pensions civiles et militaires instituées par cette loi sont cessibles et saisissables « en cas de débet envers l'Etat ou pour créances privilégiées aux termes de l'article 2101 du Code civil, à concurrence d'un cinquième et dans la proportion d'un tiers pour cause d'aliments dans les circonstances prévues par les articles 203, 205, 206, 207 et 214 du Code civil ». En dehors de ces trois cas, les pensions civiles et militaires sont incessibles et insaisissables. Ces dispositions ne sont pas applicables à la loi du 31 mars 1919 car l'article 47 de la loi du 14 avril 1924,

stipule que les pensions d'invalidité restent soumises à la législation spéciale sur les pensions pour invalidité des militaires et marins. On en a conclu que les règles de la saisissabilité demeuraient fixées par les articles 28 de la loi du 11 avril 1831 et 30 de la loi du 18 avril 1831, aux termes desquelles les pensions ne sont saisissables que pour $1/5$ en cas de débet envers l'Etat et à concurrence de $1/3$ pour dette alimentaire. Un avis de la Section des Finances du Conseil d'Etat en date du 24 novembre 1925 a précisé que les créances privilégiées de l'article 2101 du Code civil ne peuvent faire l'objet d'aucune saisie sur les pensions d'invalidité de la loi du 31 mars 1919 contrairement à ce qui a lieu pour les pensions de la loi du 14 avril 1924. Dans les cas où les pensions des lois de 1924 et 1919 sont cessibles ou saisissables, la cession ou saisie-arrêt doit être signifiée au payeur par exploit d'huissier conformément au droit commun.

L'insaisissabilité partielle des arrérages des pensions et des traitements civils ou militaires cesse à la mort du titulaire. Les sommes qui restent dues à sa succession peuvent être intégralement saisies par tous ses créanciers ¹.

Les retenues sur le traitement de la Légion d'Honneur et de la Médaille militaire ne peuvent être exercées qu'en vertu d'instructions de l'Agent comptable de la Grande Chancellerie et seulement pour débet et pensions alimentaires.

SECTION III

SOMMES DIVERSES DUES PAR L'ETAT

Du fait des travaux qu'il fait exécuter ou des fourni-

1. Loi du 19-2-1792, article 7 et arrêté du 7 thermidor an X.

tures qu'il demande, l'Etat se rend débiteur de simples particuliers. Les créanciers de ces chefs d'entreprise pouvant faire opposition sur les mandats émis en leur nom, la loi a établi des règles spéciales en ce qui concerne les sous-traitants des fournisseurs de la guerre, d'une part, les adjudicataires et entrepreneurs de travaux publics d'autre part.

Les sous-traitants des fournisseurs de la guerre qui ne sont pas payés de leurs fournitures par l'entrepreneur principal peuvent faire opposition sur les sommes qui leur sont dues par l'Etat. A cet effet, ils déposent les pièces justificatives de leurs créances au Ministère de la Guerre. Il leur est délivré un bordereau au moyen duquel ils peuvent actionner l'entrepreneur principal du service devant les tribunaux et faire opposition sur les ordonnances et mandats émis à son nom. Ce titre leur donne un privilège spécial tant sur les fonds que le Gouvernement pourrait redevoir à l'entrepreneur que sur le cautionnement de celui-ci¹. Les oppositions sur les sommes dues aux adjudicataires et entrepreneurs de travaux publics ont été réglementées par les lois du 26 pluviôse an II, 25 juillet 1891 et 29 décembre 1892, article 18. La loi du 26 pluviôse an II distingue deux parts dans les sommes payées aux entrepreneurs. La première comprend les acomptes payés successivement pendant le cours des travaux et qui ne sont versés qu'après réception des ouvrages et expiration du délai de garantie stipulé dans le marché.

Les acomptes, dans l'esprit du législateur, sont exclusivement applicables aux dépenses nécessitées par

1. Articles 1^{er} et 2 du décret du 12 décembre 1806.

l'exécution des travaux. Les ouvriers et les fournisseurs peuvent seuls faire opposition sur ces acomptes. Mais les créances des ouvriers à raison des salaires jouissent d'un droit de préférence sur celles des fournisseurs.

Au contraire, les sommes qui forment la retenue de garantie et qui restent dues après la réception des travaux sont considérées comme le bénéfice de l'entrepreneur et sont saisissables non seulement par les ouvriers et fournisseurs, mais aussi par tous ses créanciers particuliers. Aussi lorsqu'il reçoit une opposition, le payeur doit-il examiner si elle est faite pour salaires d'ouvriers ou pour prix de matériaux. Dans ce cas, il la vise purement et simplement. Mais si l'opposition est faite pour créances particulières, le comptable la vise en spécifiant qu'elle ne portera que sur les sommes restants dues après la réception des travaux. Cette distinction à faire par le payeur constitue une exception à la règle d'après laquelle les payeurs ne sont pas juges des oppositions faites entre leurs mains. Par conséquent, sur les acomptes, les oppositions des créanciers privilégiés, ouvriers et fournisseurs sont seules reçues. Les saisies-arrêts des créanciers particuliers sont écartées et ne sont admises que sur le solde définitif. Mais alors créanciers privilégiés et créanciers ordinaires viennent en concours sur ce solde. Tel est, du moins, le sens des dispositions prises dans l'instruction du 21 août 1905 aux Trésoriers payeurs généraux. Cette interprétation a presque immédiatement été controuvée par un arrêt de la Cour de cassation du 24 janvier 1906. La juridiction suprême a estimé que la loi du 26 pluviôse an II « n'interdisait les saisies-arrêts sur les acomptes dus aux entrepreneurs de travaux publics qu'autant qu'elles sont faites au préjudice des

ouvriers et fournisseurs desdits entrepreneurs ; que cette prohibition n'est que relative, qu'éditée dans l'intérêt des ouvriers, elle ne peut être invoquée que pour eux et que les entrepreneurs ne sauraient s'en prévaloir dans leur intérêt personnel à l'encontre d'un créancier particulier ». Par conséquent, la Cour de cassation admet les oppositions sur les acomptes par les créanciers particuliers lorsque les droits des ouvriers et fournisseurs ne sont pas lésés, c'est-à-dire lorsqu'il n'existe pas de saisie-arrêt formée par ces créanciers privilégiés : cependant tel n'est pas le sens des dispositions prises par la loi du 26 pluviôse an II qui, dans son article 3, accorde aux seuls ouvriers et fournisseurs le droit de faire opposition sur les acomptes ; et l'article 4 déclare : « Néanmoins les sommes qui restent dues aux entrepreneurs et adjudicataires après la réception des ouvrages (c'est-à-dire le solde définitif) pourront être saisies par leurs créanciers particuliers lorsque les dettes mentionnées en l'article 3 auront été acquittées ». Il semble donc que même sur le solde, les oppositions des créanciers particuliers ne seront reçues que lorsque les ouvriers et fournisseurs auront été désintéressés. Ainsi trois interprétations peuvent être admises en cette matière.

Selon la loi du 26 pluviôse an II, les ouvriers et fournisseurs ont un droit de préférence sur les acomptes et le solde, les créanciers particuliers ne viennent que lorsque les premiers ont été complètement désintéressés.

D'après l'instruction de 1905 les ouvriers et fournisseurs ne sont privilégiés que pour les acomptes, ils viennent en concours avec les créanciers particuliers sur le solde.

Aux termes de l'arrêt de la Cour de cassation, les

créanciers particuliers peuvent saisir-arrêter les acomptes lorsqu'ils ne lèsent pas les créanciers privilégiés.

En fait, l'Administration a recommandé au Trésoriers payeurs généraux de suivre cette dernière interprétation et de recevoir les oppositions formées sur les acomptes par les créanciers particuliers dans la mesure où ces saisies-arrêts ne portaient pas atteinte aux droits des ouvriers et fournisseurs. Néanmoins, une telle contradiction entre les textes et la jurisprudence ne pouvait laisser l'Administration indifférente. Une règle précise et immuable doit être adoptée sur cette matière. Mais la nouvelle instruction en préparation à l'Agence judiciaire du Trésor ne sera pas mise en vigueur tant que sur cette question il existera des points de vue aussi opposés que le sont actuellement ceux des divers services intéressés du Ministère des Finances.

TITRE II

RÉCEPTION ET FORME DES OPPOSITIONS

SECTION I

RÉCEPTION ET VISA DES OPPOSITIONS

Pour satisfaire aux prescriptions du Code de procédure civile et à celles du décret du 18 août 1807, un bureau des oppositions a été établi au Trésor et rattaché au Service du Contentieux du Ministère des Finances. Son chef, le Conservateur des oppositions reçoit les saisies-arrêts intéressant tous les paiements à faire à la Caisse centrale du Trésor public. Outre les formalités de droit commun, les exploits d'opposition doivent contenir :

1^o Les noms, qualités, demeures du saisissant et du saisi.

2^o L'élection de domicile dans le lieu où demeure le tiers saisi si le saisissant n'y demeure pas.

3^o Copie ou extrait du titre en vertu duquel agit le saisissant.

4^o Désignation précise de la créance saisie.

5^o La somme pour laquelle l'opposition est faite¹.

Toute opposition signifiée au Conservateur des oppositions au Ministère des Finances doit rester déposée jusqu'au lendemain à son bureau pour y être visée sous un numéro spécial. Le visa de l'original est daté de ce dernier jour. Ce visa consiste dans la mention « vu et reçu copie » datée en toutes lettres et signée par le Conservateur des oppositions. Copie de l'original ainsi visé est laissée au Service qui la classe dans un dossier distinct avec les pièces qui la concernent. Pour faciliter les recherches et éviter les erreurs, il existe des registres où sont inscrits à l'instant même par extrait, par ordre de numéro et de date des significations toutes les oppositions, transports, cessions et autres actes signifiés au Trésor public.

Si, par suite d'irrégularités contenues dans l'exploit, le Conservateur des oppositions devait refuser son visa, il doit mentionner les motifs de son refus en marge de l'original de la signification. L'exploit ainsi refusé peut être remis par l'huissier instrumentaire au procureur de la République qui le vise pour le rendre valable (article 561 du Code de procédure civile). La présentation à l'agent compétent et l'apposition du visa sont en effet

1. Décret du 18 août 1807 ; articles 1 et 2 et article 559. Code de Procédure civile.

requis par la loi du 9 juillet 1836 article 13, à peine de nullité. Dans les départements, le rôle de Conservateur des oppositions est tenu par le Trésorier payeur général. Les exploits doivent être présentés à son visa pour respecter la loi de 1836 qui exige que la saisie-arrêt ou opposition soit faite « entre les mains des agents, receveurs, payeurs, administrateurs de deniers publics sur la caisse desquels les ordonnances ou mandats de paiements seront délivrés ». Or, tous les extraits d'ordonnances et mandats passant par les bureaux du Trésorier payeur général qui appose le « Vu ; Bon à payer » et indique la caisse chargée du paiement, il sera facile à ce comptable supérieur de vérifier s'il y a opposition et dans ce cas de refuser son visa.

Toutefois, il pouvait arriver qu'un créancier de l'Etat se fasse payer partie de la somme qui lui était due à la Caisse centrale du Trésor à Paris et partie dans une Trésorerie générale en province. Une saisie-arrêt était formée auprès du Caissier payeur central mais le Trésorier payeur général n'en étant pas prévenu, la partie de la créance payable en province n'était l'objet d'aucune opposition et le tiers opposant était lésé¹. Pour éviter le retour de pareils faits, le Ministère des Finances a introduit dans le règlement sur la Comptabilité publique une disposition ainsi conçue :

« Lorsqu'en raison de circonstances particulières, des
« paiements pour acompte ou pour solde d'un service ou
« sur une créance seront assignés sur une caisse autre
« que celle où les précédents acomptes auraient été
« acquittés, l'ordonnateur adresse aux comptables qui

1. Cour de Cassation, 14 janvier 1867.

« ont payé ces acomptes, un bulletin faisant connaître
« le lieu où doit s'effectuer le paiement du solde ainsi que
« le numéro et la date de l'ordonnance ou du mandat
« délivré et à l'appui duquel se trouvent annexées les
« pièces justificatives de la dépense. Ce bulletin
« est destiné à être joint à la dernière ordonnance ou au
« dernier mandat d'acompte payé à chaque caisse. De
« son côté, le comptable chargé des paiements subsé-
« quents reçoit pour le même emploi avec la première
« ordonnance indiquée sur sa caisse, un bulletin sembla-
« ble contenant les indications relatives aux paiements
« antérieurs et en outre pour la garantie de sa responsa-
« bilité personnelle, un certificat de non opposition sur
« le titulaire de la créance, délivré par chacun des
« comptables ayant participé à ces paiements »¹. De
plus, par une circulaire en date du 21 août 1875, la Direc-
tion de la Comptabilité publique a décidé qu'il y avait
lieu de réclamer un certificat de non opposition lorsque le
paiement est assigné dans un département autre que
celui où le service a été fait.

SECTION II

RÈGLES SPÉCIALES

AUX OPPOSITIONS SUR CAUTIONNEMENTS

Les oppositions sur cautionnements sont soumises à un régime exceptionnel. Elles ne peuvent être formées qu'au bureau des oppositions à Paris ou au greffe des tribunaux civils pour les comptables et les officiers ministériels, et au greffe des Tribunaux de commerce

1. Règlement du Ministère des Finances du 26 décembre 1866, art. 111.

pour les agents de change et les courtiers¹. Les oppositions aux greffes n'ont d'effet que sur le capital. Pour arrêter le paiement des intérêts et du capital, la saisie-arrêt doit être notifiée à Paris au Conservateur des oppositions. Ne peuvent être faites qu'à Paris les oppositions concernant les cautionnements : des préposés des Contributions Indirectes et des Tabacs et Manufactures, des comptables de la guerre, des vice-consuls et chanceliers diplomatiques ou consulaires, des préposés des Chemins de fer de l'Etat.

Le Conservateur des oppositions au Trésor public tient un registre spécial pour les significations sur cautionnement en numéraire. Les états de paiement des capitaux et intérêts des cautionnements sont visés par le conservateur qui indique les oppositions concernant chaque article. Si les oppositions excèdent la somme ordonnancée sur les intérêts, le conservateur indique par le mot « empêchement » qu'aucun paiement ne doit être fait. Si un paiement est réclamé en vertu d'un acte visé par le conservateur mais non mentionné sur l'état des paiements, le payeur en réfère au Service du Contentieux. Il peut arriver que sur un même cautionnement il y ait concours d'une saisie-arrêt avec le privilège de second ordre du bailleur de fonds qui a fourni le cautionnement. Dans ce cas, toute opposition quelle qu'en soit la cause, empêche jusqu'à due concurrence le paiement, entre les mains du bailleur, du capital et des intérêts. Le créancier du comptable est préféré au propriétaire des capitaux.

Les significations de main-levée des saisies-arrêts

1. Loi du 9 juillet 1836, article 13.

faites sur un cautionnement doivent être présentées aux autorités qui ont reçu ces oppositions et qui sont le Conservateur des oppositions ou les Greffiers des tribunaux civils et des tribunaux de commerce selon les cas.

SECTION III

FORME DE LA CESSION ET PROCÉDURE DE LA SAISIE-ARRÊT DES SALAIRES, DES TRAITEMENTS ET SOLDES NE DÉPASSANT PAS 15.000 FRANCS

Les lois des 4 et 24 août 1930 reprennent la distinction faite primitivement entre salaires de moins de 6.000 fr. et de plus de 6.000 fr. Mais ce taux est porté dans la nouvelle législation à 15.000 fr. Donc les traitements de moins de 15.000 fr. font l'objet de règles particulières alors qu'au-dessus de cette limite la procédure de droit commun est applicable. En vue de déterminer ce taux, les appointements proprement dits doivent être augmentés de leurs accessoires saisissables à l'exception des accessoires qui, bien que saisissables, ont un caractère accidentel ou aléatoire. Ces nouvelles dispositions offrent parfois des difficultés d'interprétation, principalement lorsqu'il s'agit de personnel rétribué à l'heure ou à la journée et dont l'emploi est irrégulier. Des instructions envoyées aux Payeurs par le Bureau des oppositions, précisent les cas litigieux en les illustrant par des exemples.

Lorsque les émoluments ne dépassent pas 15.000 fr., leur cession ne peut être faite que selon les règles posées par les nouveaux articles 63 et suivants du livre 1^{er} du Code du Travail. La cession doit être consentie par une déclaration souscrite par le cédant en personne

devant le Greffier de la Justice de paix de sa résidence et il appartient au Greffier à la requête de l'une des parties de notifier cette cession par lettre recommandée au comptable sur la caisse duquel les mandats sont délivrés. Le cessionnaire reçoit directement le produit des retenues des mains du comptable qui est le tiers-saisi, sur la production d'une copie de la mention de la cession faite au registre du greffe. Toutefois si la cession est paralysée par des oppositions antérieures, les sommes retenues sont versées à la Caisse des Dépôts et Consignations au compte du Greffier. Sur la demande du Greffier, la Caisse des Dépôts lui fera remettre par l'intermédiaire du Percepteur les sommes nécessaires aux répartitions de ces oppositions.

Etablie par la loi du 27 juillet 1921, la procédure de saisie-arrêt des petits traitements et salaires inférieurs à 15.000 francs n'a pas été modifiée par les lois des 4-24 août 1930. Même si le créancier à titre, la saisie-arrêt ne peut être faite qu'après un essai de conciliation devant le Juge de paix. A défaut d'accord ce magistrat autorise la saisie-arrêt par une ordonnance énonçant la somme pour laquelle elle sera formée. Cet avis qui vaut opposition entre les mains du tiers saisi, énonce l'évaluation de la créance par le juge, les noms, prénoms, professions et domicile du créancier, du débiteur et du tiers saisi. Le tiers saisi, c'est-à-dire le comptable de l'Etat sur la caisse duquel les mandats sont assignés, doit verser les sommes retenues à la Caisse des Dépôts et Consignations au compte du Greffier. Les répartitions sont faites par les soins du Greffier qui reçoit à cet effet de la Caisse des Dépôts les sommes nécessaires. Si le traitement du débiteur saisi venait à être élevé au-delà de 15.000 fr.,

le Juge de paix qui a autorisé la saisie-arrêt demeurerait compétent jusqu'à la fin de la procédure.

SECTION IV

SAISIE-ARRÊT POUR DETTES ALIMENTAIRES ET DETTES FISCALES

Les règles exposées relatives à la cession et saisie-arrêt des traitements ne dépassant pas 15.000 francs, ne comportent aucune exception. Elles doivent donc être appliquées dans les mêmes conditions aux cessions et saisie-arrêts faites pour le paiement des dettes alimentaires prévues par le Code civil. Donc les payeurs ne doivent tenir compte pour les traitements de moins de 15.000 francs que des oppositions notifiées par le Grefrier de la Justice de paix, que ces oppositions et cessions émanent de créanciers ordinaires ou de créanciers alimentaires.

En ce qui concerne les créances nées au profit de l'Etat du fait des impôts recouvrés par voie de rôle, les Percepteurs ne sont pas toujours obligés de suivre la procédure instituée par le Code du Travail. Dans ce cas, le tiers saisi et le créancier se confondent. L'Etat est en même temps débiteur du traitement de son fonctionnaire et créancier de cette même personne prise en qualité de contribuable pour les sommes dues par elle. Si l'impôt à recouvrer est un impôt direct, le Trésor jouit d'un privilège qui s'exerce avant tout autre. Aux termes de la loi du 12 novembre 1808, tous dépositaires et débiteurs de deniers appartenant aux redevables et affectés au privilège du Trésor sont tenus de payer, sur la demande qui leur en est faite, en l'acquit des redevables sur le

montant et jusqu'à concurrence des fonds qu'ils doivent ou qui sont entre leurs mains, les contributions dues par ces derniers ». Donc l'Etat se paie lui-même sa créance d'impôt sur le montant du traitement qu'il doit à son débiteur. Ce privilège existe également pour le recouvrement des droits et amendes de timbre¹, et a été étendu par l'article 18 de la loi de finances du 30 mars 1902 aux taxes communales assimilées aux Contributions Directes. Mais dans ce dernier cas la commune ne prend rang qu'après le Trésor.

Pour le recouvrement de toutes les autres contributions, non privilégiées, le Percepteur doit recourir à la procédure décrite par le Code du Travail et subit dans ce cas le concours des autres créanciers saisissants et la préférence des créanciers privilégiés.

TITRE III

RADIATION ET MAIN-LEVÉE DES OPPOSITIONS

Les oppositions ne sont valables que pendant cinq ans au bout desquels elles sont périmées. Le délai court à partir de la date d'inscription et, en cas de non renouvellement en temps utile, les saisies-arrêts sont rayées des registres sur lesquels elles étaient inscrites. Ce délai qui avait été fixé primitivement à trois années par la loi des 14-19 février 1792 a été porté à cinq ans par la loi du 9 juillet 1836.

En dehors de l'extinction par péremption, l'opposition peut disparaître par main-levée amiable ou judiciaire. La main-levée amiable doit être donnée par acte nota-

1. Loi du 28 avril 1816, article 76.

rié, enregistré et légalisé s'il y a lieu. Cette forme est requise car les actes authentiques faisant seuls foi vis-à-vis des tiers, la qualité des parties comparantes doit être certifiée par un notaire. Si l'acte est en minute, la production d'une expédition suffit, s'il est en brevet, l'exploit original de l'opposition doit en outre être rapporté. Pour les affaires peu importantes, l'acte sous-seing privé, enregistré et légalisé suffit s'il est accompagné de l'original de la signification. Les main-levées judiciaires sont ordonnées soit par le Tribunal, soit par ordonnance de référé du Président du tribunal.

Le payeur ne doit exécuter un jugement contradictoire portant main-levée d'opposition qu'après avoir reçu :

- 1° La grosse du jugement « ou une expédition »,
- 2° Un certificat de l'avoué de la partie poursuivante légalisé s'il y a lieu et contenant la date de la signification du jugement faite tant à l'avoué qu'à la partie, à personne ou à domicile,
- 3° L'attestation du Greffier, également légalisée s'il y a lieu, constatant qu'il n'existe contre le jugement aucun appel (articles 548 du Code de procédure civile).

Le payeur avant de s'exécuter dans le cas d'un jugement rendu par défaut doit s'assurer des certificats de non opposition et de non appel. Aux termes de l'article 701 du livre 1^{er} du Code du travail, les saisies-arrests et les cessions des petits traitements et salaires sont radiées du registre du greffe en vertu soit d'un jugement les annulant, soit après entière libération, soit après main-levée amiable. Le greffier en informe immédiatement le comptable-payeur qui doit radier les oppositions et cessions inscrites sur ses registres. Si les créanciers

consentent à la main-levée, le Juge de paix peut la prononcer après l'engagement du débiteur de se libérer du reliquat de ses obligations dans un délai déterminé.

TITRE IV DES PAIEMENTS SUR OPPOSITIONS

Le comptable entre les mains duquel il existe des saisies-arrêts ne peut se libérer sans avoir le consentement des parties intéressées ou l'autorisation de justice, sauf le cas où il doit consigner d'office le montant des sommes retenues.

Si le montant des oppositions est inférieur à la somme qu'il doit verser au créancier de l'Etat, le payeur doit faire la différence entre le total des oppositions et le montant de l'ordonnance ou du mandat, et payer le surplus au titulaire de la créance. Si, au contraire, les oppositions excèdent le montant de l'ordonnance, le comptable ne doit rien payer ; il renvoie les parties à faire régler leurs droits amiablement ou par justice.

Les retenues opérées pour dettes alimentaires sur les traitements et soldes des fonctionnaires civils et militaires sont, moyennant la justification des droits des bénéficiaires, versées directement à ces derniers par le payeur tiers saisi¹.

Par contre, s'il y a concours de créanciers ordinaires et de créanciers alimentaires, le payeur doit verser à la Caisse des Dépôts et Consignations toute la portion saisissable et ne garder par devers lui que les sommes prélevées sur la fraction insaisissable.

1. Article 3 de la loi du 24 août 1930.

La consignation à la Caisse des Dépôts est également la règle pour la portion saisissable des appointements civils et militaires arrêtés sur opposition de créanciers ordinaires. Les versements sont faits au compte du Greffier pour les traitements n'excédant pas 15.000 fr. et au compte du saisi au-dessus de cette somme. En dehors de ces cas, les sommes ordonnancées et frappées d'opposition ne peuvent être versées à la Caisse des Dépôts et Consignations que :

- 1° Lorsque le dépôt a été autorisé par une loi,
- 2° Lorsqu'il a été prescrit par un jugement ou par une ordonnance du Président du Tribunal,
- 3° Lorsqu'il a été autorisé par acte passé entre l'Administration et ses créanciers.

Les dépôts effectués en exécution des dispositions ci-dessus devront être toujours accompagnés d'un extrait rectifié des oppositions et significations existantes et contenant les noms, qualités et demeures du saisissant et du saisi, l'indication du domicile élu par le saisissant, le nom et la demeure de l'huissier, la date de l'exploit et le titre en vertu duquel la saisie a été faite, la désignation de l'objet saisi et la somme pour laquelle la saisie a été formée.

A partir du passage des sommes à la Caisse des Dépôts et Consignations, le renouvellement des oppositions devra être fait entre les mains du préposé de la Caisse chargé de recevoir et viser les oppositions. Sinon la péremption de cinq ans s'appliquerait.

CHAPITRE VI

COMPTABILITÉ ET CONTROLE DES OPÉRATIONS DE L'AGENCE JUDICIAIRE DU TRÉSOR

SECTION I HISTORIQUE

Bien que l'Agent judiciaire du Trésor ne soit pas un comptable au sens habituel du terme, il tient néanmoins des écritures qui retracent l'entrée des dossiers dans le service, le résultat des recouvrements poursuivis, les versements obtenus des créanciers, la solution temporaire ou définitive donnée à chaque affaire.

Le décret des 27-31 août 1791 avait déjà fixé les éléments de cette comptabilité dans son article 1^{er} : « L'Agent du Trésor tiendra deux registres ou sommiers. Il énoncera sur le premier les titres de créances actives du Trésor public qui donnent et donneront des actions judiciaires. Il portera sur le second les demandes et répétitions fournies judiciairement contre la nation ». Ces écritures n'ont fait l'objet d'aucune réglementation jusqu'au décret du 18 décembre 1869 qui a exigé dans ses articles 4 et suivants que les notifications et situations

de débet soient communiquées à la Direction du Contentieux par les divers ministères. L'article 12 du même décret prescrit à l'Agent judiciaire l'ouverture d'un compte individuel à chaque débiteur et la tenue de comptes par section où seront classés tous les débiteurs d'une même catégorie. Ces dispositions avaient été prises à la suite des observations faites par la Commission de Vérification des Comptes des Ministres qui avait constaté que les notifications faites à l'Agence étaient souvent tardives, irrégulières et arbitraires et ne comprenaient pas la totalité des débits découverts. Les réformes de 1869 se révélèrent encore insuffisantes car les règlements en vigueur étaient encore plus ou moins bien observés en 1875.

Les Ministres s'abstenaient le plus souvent de notifier en temps utile les débits au Ministère des Finances se réservant pour eux-mêmes le soin d'exercer les poursuites contre les débiteurs ou le droit d'accorder les remises à titre gracieux. Des déclarations de caducité relatives à des créances importantes avaient été prononcées sans que l'Administration eut épuisé tous les recours qu'elle avait. La Commission de Vérification des Comptes des Ministres estimait que l'action de l'Agence judiciaire était insuffisante pour le recouvrement des débits et créances litigieuses. Elle ajoutait qu'aucun contrôle sérieux n'existait sur ce service qui disposait cependant d'une partie importante de l'actif du Trésor. En effet, le contrôle attribué à la Comptabilité générale sur l'Agence judiciaire par l'arrêté ministériel du 9 octobre 1832 avait été supprimé par une décision du Ministre des Finances du 1^{er} septembre 1848 et, pour la première fois en 1881, l'Agence judiciaire avait

été vérifiée par l'Inspection Générale des Finances. Jusqu'à cette date, le Contrôle de la Commission de Vérification des Comptes des Ministres avait été fort superficiel. De plus, la Commission estimait son contrôle difficile à exercer en raison du nombre considérable des affaires ressortissant au Service du Contentieux. La vérification par simple épreuve était inefficace et la vérification complète impossible. Aussi faisait-elle observer que l'actif du Trésor devait être en principe vérifié par la Cour des Comptes et qu'il serait préférable de faire de l'Agent judiciaire un comptable responsable et justiciable de la Cour, comme l'Agent du Grand Livre dont le compte avait des analogies avec le sien¹.

Mais en raison de la nature des attributions de l'Agence judiciaire on s'est heurté à une véritable impossibilité pratique. D'une part, l'Agent n'ayant pas de caisse ne reçoit aucun paiement des débiteurs et l'élément essentiel du contrôle du juge des comptes disparaissait. D'autre part, le rôle d'organe régulateur et de conseil juridique qui est celui de l'Agent judiciaire est assez peu compatible avec le statut de l'agent d'exécution qu'est un comptable. Enfin l'on aperçoit difficilement ce que peuvent avoir de commun ou même de comparable, d'une part le rôle du Service du Contentieux et de l'Agence judiciaire dans l'organisation administrative, d'autre part les attributions de l'Agent comptable du Grand Livre.

Par ailleurs, ce projet de réforme était assez logique car

1. Cette réforme s'inspirait de la tradition. En effet le Contrôleur général des restes de l'Ancien Régime devait présenter tous les ans à la Chambre des Comptes un état de ses travaux pour l'exercice écoulé. Le législateur moderne a en somme substitué le contrôle administratif de la Commission de vérification des Comptes des ministres au contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes qui eut été la suite logique du contrôle exercé par les anciennes Chambres des Comptes.

il s'inspirait de la véritable nature juridique des attributions du Service. Chargée, depuis la création des grandes régies financières, du recouvrement des créances de l'Etat étrangères au domaine et à l'impôt, l'Agence judiciaire du Trésor peut être considérée aussi comme une régie : elle possède le mandat légal, comme les Contributions Indirectes, les Douanes et l'Enregistrement, d'assurer la défense des droits de l'Etat créancier, de faire rentrer dans les Caisses publiques les sommes dont le Trésor est légitimement créancier ou propriétaire. On conçoit fort bien qu'au lieu de porter son nom actuel, elle ait été désignée par le titre de « Régie des Droits et Créances diverses de l'Etat ». Son rôle aurait consisté à assurer les recouvrements qui restaient hors de la compétence des autres régies.

Cette proposition ne fut pas retenue, mais la réorganisation de l'Agence judiciaire fit l'objet d'études qui conduisirent le Gouvernement à prendre le décret du 5 août 1882. Ce texte constitue encore le statut du Service du Contentieux.

SECTION II

LES ECRITURES DE L'AGENCE

Afin de pouvoir exercer utilement les actions en justice et prendre les mesures conservatoires dans l'intérêt du Trésor, l'Agent judiciaire doit être informé de l'existence des débets et créances litigieuses dont le recouvrement lui est confié. A cet effet, il est tenu par ministère et, s'il y a lieu, par section et budget annexe, des états nominatifs spéciaux où sont mentionnés, lors de leur notification à l'Agence judiciaire, les créances

constatées et les débits liquidés au profit du Trésor public. Ces états sont clos, arrêtés, totalisés et signés le 31 décembre de chaque année par les Chefs de service compétents. Les débits définitivement constatés au profit du Trésor par les divers ministères sont notifiés à l'Agence judiciaire du Trésor dans le délai de 15 jours qui suit la liquidation. Il ne peut être procédé à aucune révision de la liquidation lorsque les débits résultent des comptes acceptés par la partie ou lorsqu'ils sont définitivement réglés par des décisions administratives ayant acquis l'autorité de la chose jugée. On notifie de même à l'Agence judiciaire tous les actes et décisions comportant modification des débits par suite de transaction, remise gracieuse, caducité. Lorsque l'Agent judiciaire reçoit ainsi notification d'un débit, il ouvre dans ses écritures un compte individuel au débiteur du Trésor et consigne la créance nouvelle dont il prend charge dans des documents nominatifs annuels dits états de section qui correspondent aux états nominatifs tenus par chaque Ministère.

En fait, les bureaux de l'Agence tiennent plusieurs livres dont les classifications diverses permettent de retrouver rapidement une affaire, de suivre les versements obtenus d'un créancier, ou de constater les accroissements et réductions des créances du Trésor. La plupart de ces registres comportent des colonnes pour le capital de la créance, les intérêts de retard, les frais de poursuites, les augmentations et diminutions, les versements successifs du débiteur.

Ils sont généralement divisés par sections, chaque section correspondant approximativement à un ministère. Mais, il existe en plus une section particulière à

chaque régie financière (débits des comptables), aux Trésoriers payeurs généraux et à divers autres comptables ou administrations.

Les dossiers qui arrivent à l'Agence sont inscrits au Livre des prises en charge, tenu par année et divisé en sections. En même temps, mention en est faite au Grand Livre dans l'ordre chronologique. L'affaire y est inscrite sous son nom, avec le numéro de la section intéressée. Les mouvements du capital, des intérêts et des frais y sont retracés, ainsi que les libérations successives. Une dernière colonne présente la solution donnée : « solde » si la créance est recouvrée intégralement, sinon : « caducité », « réduction », etc.

Les notifications des versements faits chez les Trésoriers payeurs généraux au compte « Recouvrements poursuivis par l'Agent judiciaire du Trésor » sont portées sur un livre spécial tenu par départements. Le registre des états de section est tenu par section et par année. La créance y est suivie en capital, accroissements et réductions, versements et par le résultat obtenu : « Remise gracieuse », « caducité », etc.. » Un cahier particulier signé du Ministre des Finances contient toutes les créances caduques avec une observation sommaire sur les motifs qui les ont fait admettre en caducité¹.

Un résumé de cette comptabilité est rendu public selon le vœu et par le procédé prescrit à l'article 10 du décret de 1882. « Il est publié chaque année au compte général de l'Administration des Finances, un tableau certifié exact par l'Agent judiciaire, et résumant en capital, intérêts et frais pour chacun des états de section,

1. On conçoit qu'une telle comptabilité soit nécessaire lorsque certaines personnes débitrices de l'Etat pour une somme de 100.000 francs se libèrent par versements annuels de cinq francs !

la situation des créances du Trésor au 1^{er} janvier et 31 décembre. Ce tableau fait ressortir les motifs d'accroissement et de réduction prévus aux articles 7 et 8. Il distingue les créances comprises dans l'actif de l'Administration et celles qui n'y sont pas. « La distinction faite à la fin de l'article 10 consiste en ceci : une créance comprise dans l'actif du Trésor provient d'une sortie de fonds des caisses de l'Etat ; elle répond au mot « déficit ». Une créance non comprise dans l'actif du Trésor n'a pas donné lieu à un déficit de caisse : c'est une somme non recouvrée. Les recouvrements sur les créances prises en charge par l'Agent judiciaire du Trésor et non compris dans l'actif de l'Administration des Finances, figurent au budget sous le nom « Recouvrements poursuivis par l'Agent judiciaire du Trésor ».

L'intérêt de cette distinction est relatif aux déclarations de caducité. Lorsqu'aucune somme n'est sortie des caisses du Trésor et que ce dernier n'a pas de droits à faire valoir contre les comptes du budget, un simple arrêté de caducité suffit pour faire disparaître la créance. Si, au contraire, le Trésor a fait au budget une avance de fonds ou si les fonds après être entrés dans la caisse du Trésor en sont sortis irrégulièrement par suite d'un déficit, cette situation doit être régularisée. Les fonds sont alors remis à la disposition du Trésor par une ordonnance de virement de compte rendue à son profit.

L'admission en caducité s'applique aussi aux créances de l'Etat sur les particuliers. Elle est prononcée lorsque le redevable est insolvable, quand il n'a pas de domicile ou d'actif connu. Il en est de même lorsque les circonstances permettent de supposer qu'il est décédé, et que ses héritiers sont inconnus. Mais la caducité n'est pas

une annulation de la créance, elle n'est qu'une mesure d'ordre qui permet de reprendre les poursuites le cas échéant. Les déclarations de caducité résultaient antérieurement d'une simple décision ministérielle. Afin de mieux garantir les droits du Trésor, le décret de 1882 stipule qu'elles devront être prononcées par arrêté du Ministre des Finances, après avis de la Section des Finances du Conseil d'Etat. Dans son article 8, le décret-loi du 30 octobre 1935 autorise l'Agent judiciaire à prononcer l'admission en caducité sur avis conforme du Comité du Contentieux créé par le même décret-loi.

En effet, si le transport d'une créance aux caducités laisse à l'Agent judiciaire la faculté de reprendre les poursuites contre le débiteur en cas de retour à meilleure fortune, cette mesure constitue le plus souvent un abandon définitif de la créance et il était nécessaire de prouver que tous les moyens de recours avaient été épuisés par l'Administration.

L'admission en caducité n'est pas la seule solution que peut recevoir une affaire instruite par le Service du Contentieux. L'article 5 du décret des 27-31 août 1791 habilite l'Agent judiciaire à transiger. Mais, comme la transaction suppose l'abandon d'une partie des droits de l'Etat, elle doit être autorisée par le Ministre des Finances et le Pouvoir législatif. En fait, il était impossible d'exiger une loi du Parlement pour des affaires souvent minimes et au cours du XIX^e siècle, l'Administration n'a jamais demandé cette approbation. Aussi l'article 8 du décret de 1882 admet que les transactions sont régulièrement justifiées par des lois ou des décrets en Conseil d'Etat. Mais le décret-loi du 30 octobre 1935

autorise l'Agent judiciaire à transiger avec l'avis conforme du Comité du Contentieux institué à la même date.

L'autorisation ministérielle, après avis de la Section des Finances du Conseil d'Etat, était également nécessaire pour que l'Agent judiciaire puisse adhérer à des concordats amiables ou judiciaires. Aujourd'hui, depuis le décret-loi du 30 octobre 1935, l'avis conforme du Comité du Contentieux suffit. Toutefois, les portions de créances qui seraient stipulées devoir être recouvrées sur les redevables au cas où ils reviendraient à meilleure fortune, devront être transportées aux caducités.

Les débits des comptables qui sont recouverts aux diligences de l'Agent judiciaire se prescrivent par trente ans. Mais le Président de la République peut accorder des remises à titre gracieux par décret publié au *Journal Officiel* et rendu sur le rapport du Ministre liquidateur, avec l'avis du Ministre des Finances et du Conseil d'Etat. La remise gracieuse est considérée par cette haute juridiction comme une question de fait. Pour rendre son avis, elle examine les circonstances de la cause, la bonne volonté mise par le débiteur à se libérer ou l'impossibilité matérielle pour celui-ci d'effectuer le moindre paiement. La loi du 29 juin 1852 exige qu'un état des remises de débits accordées à titre gracieux dans le cours de l'exercice soit annexé à la loi de règlement.

Mais, il peut arriver, et c'est la solution normale, que l'Agent judiciaire recouvre intégralement le débit ou la créance qui lui avaient été confiés. L'affaire est alors close par le versement de numéraire que le débiteur effectue à une caisse publique. Si le particulier

est à la fois débiteur et créancier de l'Etat, la compensation est opposable au Trésor dans les conditions prévues aux articles 1289 et suivants du Code civil.

Le comptable entre les mains duquel a lieu un versement sur débet délivre un récépissé à talon à la partie versante et transmet sur le champ une déclaration de versement à la Direction du Contentieux qui en fait état dans ses écritures, et la conserve à titre de justification de ses opérations. La Direction de la Comptabilité publique remet en fin de trimestre à la Direction du Contentieux un état certifié de tous les versements faits à Paris et en province à la requête de l'Agent judiciaire.

Au reçu de ces états et documents, la Direction du Contentieux fait enregistrer les versements au compte des débits et créances qui ont été ouverts sur ses livres et elle informe les Ministères et Administrations de la situation des recouvrements que ceux-ci lui avaient confiés. Tous les trois mois, le Service du Contentieux remet à la Direction de la Comptabilité publique un état présentant par nature de débits le mouvement des accroissements et diminutions pendant le trimestre précédent.

L'ensemble de ces pièces constitue autant de documents qui permettent à la Commission de Vérification des Comptes des Ministres d'exercer son contrôle sur les opérations de l'Agence judiciaire du Trésor.

SECTION III

LA COMMISSION DE VÉRIFICATION DES COMPTES DES MINISTRES

L'Agent judiciaire n'étant pas un comptable, ses opérations ne sont pas soumises au contrôle juridiction-

nel de la Cour des Comptes. Il n'a pas de responsabilité pécuniaire, ne peut être mis en débet par le Ministre des Finances et demeure soumis au contrôle administratif de la Commission de Vérification des Comptes des Ministres.

A la fin de chaque année, le Ministre des Finances soumet à l'agrément du Président de la République la nomination des dix membres qui composent la Commission de Vérification. Recrutée dans le Parlement et l'Administration, elle comprend des Sénateurs et des Députés, des Magistrats du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes. Un fonctionnaire du Ministère des Finances en est le Secrétaire. Définies par l'article 192 du décret du 31 mai 1862, ses attributions consistent à arrêter le Journal et le Grand Livre de la Comptabilité générale des Finances au 31 décembre et à constater la concordance des comptes des Ministres avec les résultats des écritures centrales des Finances. Elle dresse procès-verbal de cette opération. De plus, elle contrôle les opérations de l'Agence judiciaire du Trésor selon les règles établies par le décret du 5 août 1882.

Ce contrôle s'effectue¹, en ce qui concerne les capitaux par le rapprochement des états de section tenus à l'Agence et des états nominatifs dressés par les Ministères; en ce qui concerne les frais par l'examen d'une liste certifiée par le Service de l'ordonnancement des dépenses du Ministère des Finances et relatant, avec la distinction des exercices, les ordonnances et mandats délivrés pendant l'année pour le paiement de ces frais; en ce qui concerne les intérêts par l'examen des liquidations d'intérêts et des arrêts, jugements, décisions conten-

1. Articles 7 et 8 du décret du 5 août 1882.

tieuses, actes de procédure, conventions et autres pièces d'où résultent le taux et le point de départ desdits intérêts, ainsi que le temps pendant lequel ils ont couru.

La Commission doit également s'assurer que l'Agent judiciaire a pris en charge tous les débits qui lui ont été notifiés par les Ministères. Enfin, elle vérifie l'exactitude des états de section au point de vue de la diminution des créances. A cet effet, elle se fait communiquer toutes pièces utiles pour la justification de ces diminutions.

En cas de versement par le redevable, les déclarations de versements des comptables du Trésor et de l'agent comptable des virements de comptes en font foi. S'il y a eu décharge totale ou partielle, les décisions ministérielles, lois, décrets et avis du Conseil d'Etat homologuant les transactions et concordats amiables doivent être produits. Les remises à titre gracieux sont justifiées par le décret publié au *Journal Officiel*. Les admissions en caducité sont prouvées par les bulletins indiquant les numéros d'inscription au sommier des reprises indéfinies des créances déclarées caduques.

Les comparaisons et les rapprochements qui résultent de ces documents permettent d'établir un procès-verbal dans lequel la Commission consigne le résultat de ses vérifications.

Vu :
Le Doyen,
Edgard ALLIX.

Vu :
Le Professeur, Président de thèse
Edgard ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLIX. — *Traité de Science et de Législation financière.*
— *Les Contributions Directes.*
— *Les Contributions Indirectes.*
— *Les Douanes*
— *L'Enregistrement.*
- BERTHELEMY. — *Droit administratif.*
- BOISNARD. — *Les cautionnements*, thèse, 1896.
- CALLERY. — *Histoire des Attributions de la Chambre des Comptes.*
- CLAUDE (P.). — *Essai sur les comptes spéciaux du Trésor*, thèse, Paris, 1935.
- DORLY. — *Le Débet*, thèse, 1911.
- DUMENIL ET PALLAIN. — *Traité de la Législation contentieuse du Trésor public.*
- GUYOT. — *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiaire*, 1774.
- HAURIU. — *Précis de Droit administratif et de Droit Public.*
- HUMBERT. — *Essai sur les finances et la comptabilité publique chez les Romains.*
- JOSAT. — *Le Ministère des Finances.*
- LAFFERRIÈRE. — *Traité de la juridiction administrative et du recours contentieux.*
- MARION. — *Dictionnaire des Institutions de l'Ancienne France.*
- MERLY ET SOL. — *Le régime financier des colonies.*
- MICHOUD. — *Théorie de la personnalité morale.*
- RÉMY. — *Traité de la Comptabilité publique.*
- SAY (Léon). — *Dictionnaire des Finances.*
- WILLEMS. — *Droit Public romain.*
Compte général de l'Administration des Finances.

*Diverses instructions envoyées par l'Agent judiciaire aux Avoués agrégés
et aux Trésoriers payeurs généraux.*

Rapport public de la Cour des Comptes.

Répertoire du Droit administratif de BÉQUET.

Répertoire du Droit français, de FUZIER-HERMANN (Sirey).

Répertoire pratique de Législation de Dalloz.

*Solutions données par l'Agence judiciaire à des questions posées par les
Trésoriers payeurs généraux.*

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PREMIÈRE PARTIE	
CHAPITRE PREMIER. — HISTORIQUE	3
Section I. — L'Avocat du fisc à Rome	4
Section II. — Le Contrôleur général des restes sous l'Ancien Régime	5
Section III. — L'Agent du Trésor public	11
CHAPITRE II. — THÉORIE DES MANDATS LÉGAUX	16
Section I. — Généralités	16
Section II. — Démembrements du mandat légal de l'Agent judiciaire du Trésor	18
Section III. — Elargissement du mandat légal de l'Agent judiciaire du Trésor	25
CHAPITRE III. — LES TITRES EXÉCUTOIRES	29
<i>Titre I. — Les contraintes</i>	30
Section I. — Historique	30
Section II. — Caractères généraux des contraintes ..	33
Section III. — Contraintes décernées par les régies financières et diverses administrations	34
Section IV. — Contraintes décernées par le Ministre des Finances	37
<i>Titre II. — Les Arrêtés de débet de l'an VIII</i>	39
Section I. — La notion de débet	39
Section II. — Débets d'Administrateurs	44
Section III. — Débets des entrepreneurs de travaux publics et des concessionnaires de services publics	48
Section IV. — Nature, forme et notification des arrêtés de débet aux débiteurs	49
<i>Titre III. — Les Etats exécutoires de la loi du 13 avril 1898 ..</i>	51

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — ORGANISATION DE L'AGENCE JUDICIAIRE DU TRÉSOR	57
Section I. — Service du Contentieux et de l'Agence judiciaire du Trésor au Ministère des Finances ...	57

Section II. — L'Avoué agréé à l'Agence judiciaire du Trésor	58
Section III. — L'Agence judiciaire du Trésor algérien.	61
Section IV. — Les Agents judiciaires de l'Indo-Chine.	64
CHAPITRE II. — ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES DE L'AGENT JUDICIAIRE DU TRÉSOR	65
<i>Titre I. — Les débits recouverts par l'Agent judiciaire du Trésor</i>	<i>66</i>
Section I. — Découvertes et notifications des débits à l'Agent judiciaire du Trésor	66
Section II. — Des privilèges et hypothèques qui garantissent les créances du Trésor	70
Section III. — Du recouvrement des créances du Trésor	72
<i>Titre II. — Poursuite et défense des intérêts du Trésor</i>	<i>78</i>
Section I. — Initiative des poursuites	78
Section II. — Juridictions devant lesquelles plaide l'Agent judiciaire du Trésor	79
Section III. — Pouvoirs de l'Agent Judiciaire au cours de l'instance	80
Section IV. — Règles particulières de procédure	84
CHAPITRE III. — ATTRIBUTIONS CONSULTATIVES	93
CHAPITRE IV. — DES CAUTIONNEMENTS EN RENTES ET EN IMMEUBLES ET DES PRIVILÈGES DE SECOND ORDRE SUR LES CAUTIONNEMENTS EN NUMÉRAIRE REÇUS À L'AGENCE JUDICIAIRE DU TRÉSOR	96
<i>Titre I. — Réception et annulation des cautionnements en rentes et en immeubles</i>	<i>96</i>
Section I. — Généralités sur les cautionnements....	96
Section II. — Les cautionnements en rentes	99
Section III. — Les cautionnements en immeubles...	103
<i>Titre II. — Inscription et radiation des privilèges de second ordre sur les cautionnements en numéraire</i>	<i>107</i>
CHAPITRE V. — LES OPPOSITIONS	112
<i>Titre I. — Règles de la saisissabilité</i>	<i>112</i>
Section I. — Saisies-arrêts et Cession des traitements, Soldes et Salaires	113
Section II. — Saisie-arrêt et Cession des pensions payées par l'Etat	116
Section III. — Sommes diverses dues par l'Etat	117
<i>Titre II. — Réception et forme des oppositions</i>	<i>121</i>
Section I. — Réception et visa des oppositions	121
Section II. — Règles spéciales aux oppositions sur cautionnements	124
Section III. — Forme de la cession et procédure de la saisie-arrêt des salaires, traitements et soldes ne dépassant pas 15.000 francs	126

Section IV. — Saisie-arrêt pour dettes alimentaires et dettes fiscales	128
<i>Titre III. — Radiation et main-levée des oppositions</i>	<i>129</i>
<i>Titre IV. — Des paiements sur oppositions</i>	<i>131</i>
CHAPITRE VI. — COMPTABILITÉ ET CONTRÔLE DES OPÉRATIONS DE L'AGENCE JUDICIAIRE DU TRÉSOR	133
Section I. — Historique	133
Section II. — Les écritures de l'Agence	136
Section III. — La Commission de Vérification des Comptes des Ministres	142

Imprimerie F. BOISSEAU, 34, rue du Taur. — Toulouse

